

高知県震災復興都市計画指針

【計画編】

平成28年3月
高知県土木部

追録加除一覧表

版	発行年月日	備考
第1版	平成 28 年 3 月 31 日	当初
第2版	年 月 日	
第3版	年 月 日	
第4版	年 月 日	
第5版	年 月 日	
第6版	年 月 日	
第7版	年 月 日	
第8版	年 月 日	
第9版	年 月 日	
第10版	年 月 日	
第11版	年 月 日	
第12版	年 月 日	
第13版	年 月 日	
第14版	年 月 日	
第15版	年 月 日	
第16版	年 月 日	
第17版	年 月 日	
第18版	年 月 日	
第19版	年 月 日	
第20版	年 月 日	

目 次

第1章 高知県震災復興都市計画指針【計画編】の概要

(1) 概要	1
①位置づけ及び目的	1
②南海トラフ地震等の大震災に対する基本的な考え方	2
③その他	3
(2) 指針【計画編】の構成	4

第2章 事前復興計画

(1) 事前復興計画の意義	7
①事前復興計画とは	7
②事前復興計画の必要性和効果	11
(2) 事前復興計画づくりの基本的な考え方	13
①事前復興計画づくりの進め方	13
②復興まちづくりのための備え	15
(3) 事前復興計画づくりで着目すべき基本的事項	18
①「事前の準備」としての事前復興計画づくり	18
②着目すべき基本的事項1：都市全体としての「持続可能性」	22
③着目すべき基本的事項2：復興を図る各地域の「多様性」	22
(4) 甚大な津波被害等を想定した事前の取組	30

第3章 地区の復興まちづくり計画

(1) 復興手法と地区の復興まちづくり計画	37
(2) 都市計画施設等の計画	40
①都市計画道路等の計画	40
②都市計画公園等の計画	46
③防災機能の確保に関する計画	51
④復興の拠点となる市街地に関する計画	56
(3) 被災市街地復興土地地区画整理事業の計画	60
①被災市街地復興土地地区画整理事業	60
②過去の大震災での都市計画の手続き	67
③段階的な都市計画の考え方（進め方）	71
(4) 防災集団移転促進事業の計画	74
①防災集団移転促進事業	74
②移転先の計画づくり	78
③移転元の計画づくり	84
④土地地区画整理事業との連携	88
⑤その他の事業との連携	89

第4章 震災復興都市計画指針の模擬訓練

(1) 模擬訓練の実施概要	95
① 模擬訓練の目的	95
② 模擬訓練の概要	97
(2) 全体模擬訓練（机上訓練）の結果	101
① グループ成果の概要	101
② アンケート結果による模擬訓練の効果	103
(3) 模擬訓練における留意事項	104
(4) その他（具体的な地区における模擬訓練の実施に向けて）	107

第5章 参考文献

(1) 防災・減災の実例	109
(2) 現在位置による都市の復興事例	113
① 東日本大震災における復興の取組事例	113
② 阪神・淡路大震災における復興の取組事例	122
(3) 移転による都市の復興事例	125
① 東日本大震災における復興の取組事例	125
② 新潟県中越地震における復興の取組事例	142
(4) 都市災害の特性、市街地の状況把握・評価	144
① 都市災害の特性とメカニズム	144
② 市街地の状況把握・評価	151

第1章

高知県震災復興都市計画 指針【計画編】の概要

(1) 概要

①位置づけ及び目的

高知県震災復興都市計画指針は、【手続き編】と【計画編】の2分冊で構成する。

【手続き編】は、被災調査から建築制限、都市計画決定等までの行動手順を示している。【計画編】は、地区の復興まちづくり計画の策定方法を整理するとともに、復興を円滑に進めるために必要な事前の準備に取り組むことを目的とする。

指針の目的、対象とする範囲、想定する災害の種類・規模については、【手続き編】の第1章に記載のとおりである。

【計画編】では、地区の復興まちづくり計画等を被災住民と合意形成を図りながら「どのように策定するのか」に着目して、計画策定のための基本的な知識、考え方、計画事例等を整理している。また、復興を円滑に進めるために、平時からどのように備えておくべきかを「事前の取組」として整理している。

地区の復興まちづくり計画等を策定する際において、以下の事項が実務上の課題となることから、【計画編】は、これらの課題解決の一助となることを目的としている。

- 各地域（市町村）の実情に即した実行性の高い復興まちづくりを行うためには、事前復興計画づくり等、「被災住民との協働」による確かつ速やかな都市の復興が可能となる取組を進めておく必要がある。
⇒課題解決のためには、主として「第2章」を参照
- 【手続き編】で示す建築制限を定められた期間までに行うためには、復興まちづくりの方針や復興計画を速やかに立案する県、及び市町村職員の技術力の確保が重要となる。また、地域の実情、被災状況、被災住民のニーズに即した復興事業の導入や組合せを的確に提案し、又は取りまとめるためには、幅広い知識の習得を進めておく必要がある。
⇒課題解決のためには、主として「第3章」を参照
- 各地域（市町村）で確保できる体制に即した実行性の高い復興まちづくりを行うためには、模擬訓練の実施等、「県及び市町村職員の連携」による確かつ速やかな指針の運用が可能となる取組を、進めておく必要がある。
⇒課題解決のためには、主として「第4章」を参照

②南海トラフ地震等の大震災に対する基本的な考え方

最大クラスの地震及び津波においても、「生命を守る」ことを目指すとともに、ソフトとハードの対策を織り交ぜながら、都市の持続可能性に着目した取組を進める。

何よりも尊い生命を最大クラスの地震及び津波でも確実に守ることを目指し、建築物の耐震対策、津波避難対策、人づくり、地域づくり対策について、ソフトとハードの対策を織り交ぜながら多重的に対策を講じるとともに、自助、共助、公助それぞれが互いに連携する取組を進める。

強い揺れから身を守るためには、個人住宅の耐震改修、建て替えの促進を図るとともに、公共建築物の耐震化を計画的に進める。なお、【計画編】では、発災後の取組を中心に記載しているが、被害の軽減や迅速な復興のためには、発災前の取組も非常に重要である。

また、津波からの迅速かつ確実な避難を行うためには、徒歩による避難を原則として、できるだけ短時間で避難が可能となるような取組を進める必要がある。

さらに、津波による甚大な被害への対策・対応として、公共施設や住居等を津波による被害の危険性の低い地域への移転（高台移転も含む）を進める場合でも、市街地での人口密度を確保することを目指すなど、復興事業の完成後も都市の持続可能性に着目した取組を進める。

表 1 - 1 発生が懸念される地震及び津波の考え方

発生頻度	考え方
【レベル 1】 発生頻度の高い一定程度の地震及び津波	住民等の生命に加え、財産を守ることや地域の経済活動の安定化の観点から、海岸保全施設等の整備を進める。
【レベル 2】 発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの地震及び津波	住民等の生命を守ることを最優先として、住民等の避難を軸に、そのための防災意識の向上及び海岸保全施設等の整備、避難路や避難場所の整備を行い、ソフトとハードの施策を柔軟に組み合わせた多重防御によるまちづくりを推進する。

③その他

都市計画区域外の地域においても、本指針を参考に「事前の準備」（事前復興計画づくり等）をはじめとした都市の復興の取組を進めていくことが重要である。

東日本大震災における復興整備計画で確認できるように、都市計画区域における復興手法は、市街地開発事業（被災市街地土地地区画整理事業）や防災集団移転促進事業が中心となるが、それ以外の事業（災害公営住宅整備事業等）も適用されている。また、都市計画区域外でも様々な事業（農山漁村地域復興基盤整備事業、漁業集落防災機能強化事業等）が適用されている。

本指針は、都市計画区域内における都市の迅速な復興のために活用するものの、都市計画区域外の地域で適用できる防災集団移転促進事業等を記載する。

表 1 - 2 東日本大震災における復興整備計画

地域	対象市町村	事業施行地区	復興整備事業の内容	主な許認可等の特例
岩手	計 10 市町村 宮古市, 大船渡市, 久慈市, 陸前高田市, 釜石市, 山田町, 大槌町, 岩泉町, 田野畑村, 野田村	計 146 地区	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地開発事業 （宮古市等の計 21 地区） ・集団移転促進事業 （宮古市等の計 43 地区） ・都市施設の整備に関する事業 （宮古市等の計 57 地区） ・土地改良事業 （釜石市の計 2 地区） ・その他施設（例：サケふ化場）の 整備に関する事業 （宮古市等の計 51 地区） 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地法の転用許可みなし （宮古市等の計 55 地区）
宮城	計 14 市町 仙台市, 石巻市, 塩竈市, 気仙沼市, 名取市, 多賀城市, 岩沼市, 東松島市, 亘理町, 山元町, 七ヶ浜町, 利府町, 女川町, 南三陸町	計 343 地区	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地開発事業 （石巻市等の計 27 地区） ・集団移転促進事業 （仙台市等の計 193 地区） ・都市施設の整備に関する事業 （石巻市等の計 47 地区） ・土地改良事業 （南三陸町の計 2 地区） ・その他施設（例：太陽光発電）の 整備に関する事業 （仙台市等の計 106 地区） 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地法の転用許可みなし （仙台市等の計 183 地区） ・都市計画法の開発許可みなし （石巻市等の計 137 地区） ・自然公園法の建設等許可みなし （石巻市等の計 35 地区）
福島	計 8 市町村 いわき市, 相馬市, 南相馬市, 広野町, 檜葉町, 新地町, 川俣町, 川内村	計 170 地区	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地開発事業 （いわき市等の計 7 地区） ・集団移転促進事業 （いわき市等の計 51 地区） ・都市施設の整備に関する事業 （いわき市等の計 60 地区） ・土地改良事業 （相馬市等の計 11 地区） ・造成宅地滑動崩落対策事業 （檜葉町の計 1 地区） ・その他施設（例：植物工場）の 整備に関する事業 （いわき市等の計 47 地区） 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地法の転用許可みなし （いわき市等の計 71 地区） ・都市計画法の開発許可みなし （いわき市等の計 15 地区）

出典：復興庁「復興整備計画の活用状況」（平成 26 年 8 月 15 日現在）

(2) 指針【計画編】の構成

本指針の構成は、平時における「事前の準備」のうちの事前復興計画づくりと模擬訓練の取組、及び【手続き編】で示した行動手順と整合した発災後の地区の復興まちづくり計画の取組に区分している。

本指針における各章の主な内容は、以下の指針の構成と大まかな関係性(図1-1)に示すとおりである。

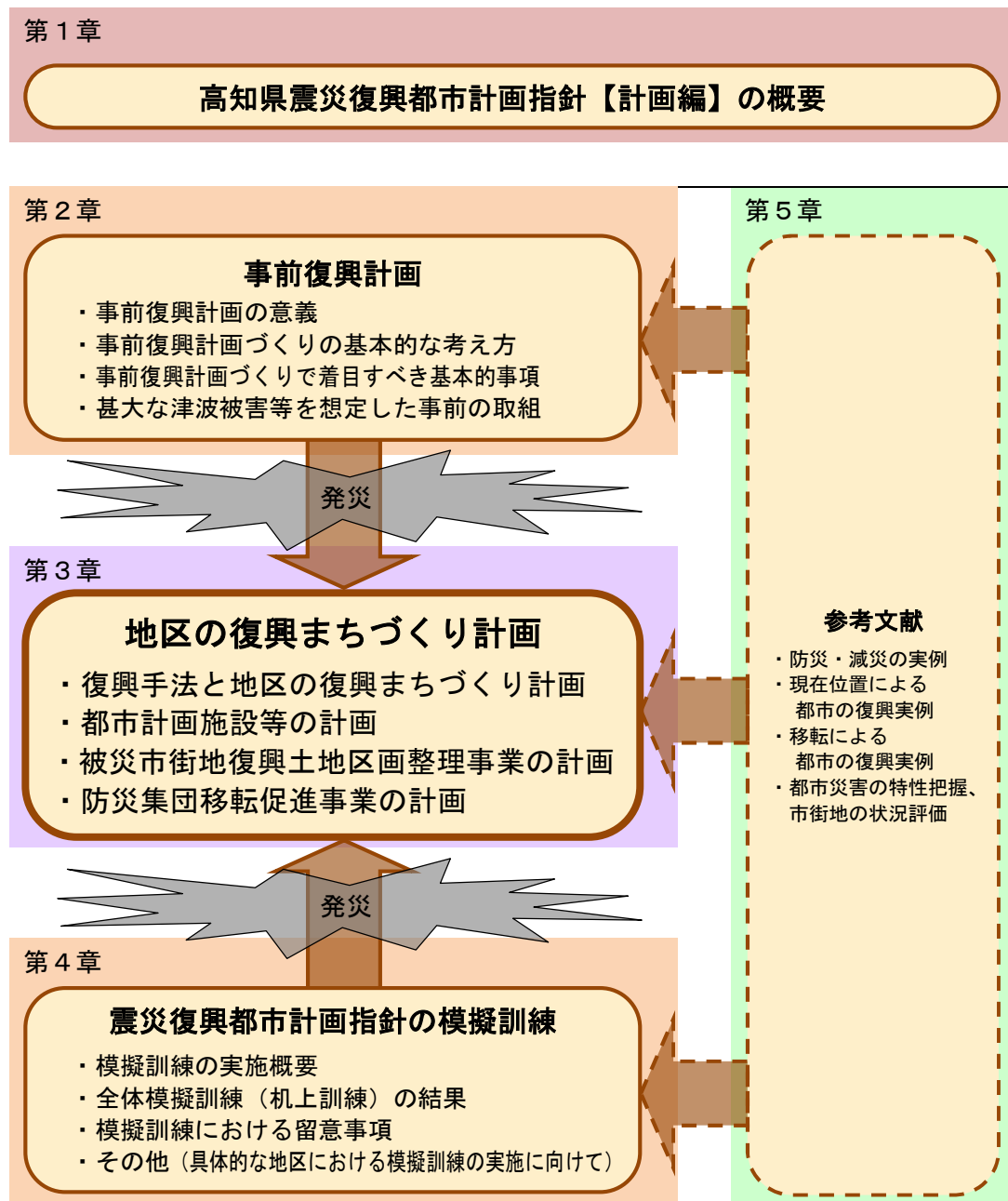


図1-1 指針の構成と大まかな関係性

本指針は、平時における「事前の準備」と発災後の地区の復興まちづくり計画に区分した構成としている。

「第2章 事前復興計画」では、被災後の混乱という中で復興まちづくりの検討を十分に行うことが極めて困難であることから、平時からの「事前の準備」としての事前復興計画づくりを推進する考え方とともに取組等を記載している。

「第3章 地区の復興まちづくり計画」では、現在位置または移転による都市の復興のため、復興事業を整理するとともに、復興まちづくりの基幹となる被災市街地復興土地地区画整理事業や防災集団移転促進事業の計画づくり、両事業の基本となる都市計画施設等の計画の考え方を記載している。

「第4章 震災復興都市計画の模擬訓練」では、仮想の被害地区において【手続き編】及び第3章を活用した地区の復興まちづくり計画を検討する模擬訓練を実施した結果や課題を事例として記載している。

「第5章 参考文献」では、発災前や発災後の市町村主体の取組促進のために、防災・減災、復興の実例とともに、都市災害の特性把握、市街地の状況評価を記載している。

なお、【計画編】では、【手続き編】で示した震災復興都市計画の事務手続きについて、本県における被害想定や地域特性に応じた計画立案、計画策定における基本的な考え方、想定される事業手法や地元合意形成のポイント等を示すことにより、県・市町村担当職員の事前の準備に資するものとしている。

第2章

事前復興計画

(1) 事前復興計画の意義

①事前復興計画とは

「事前復興」とは、発災後の甚大な被害を想定し、迅速かつ円滑な復興まちづくりの検討や対策を平時（発災前）に準備する取組をいう。

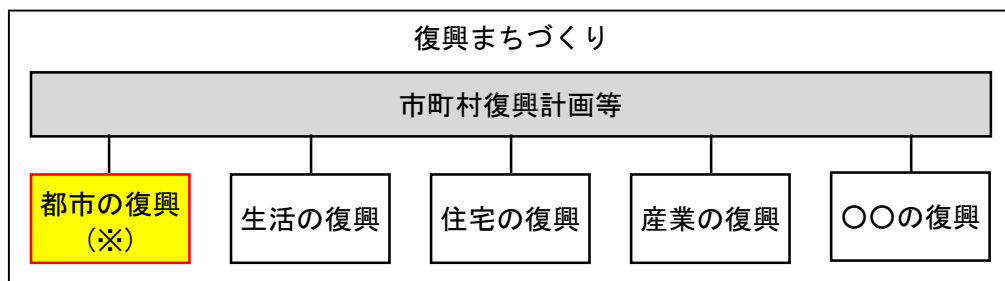
「事前復興計画」とは、地域住民等との協働で、地域の目指すべき将来像や復興の基本方針等を平時のうちにまとめたものである。

「事前復興」という言葉は、阪神・淡路大震災の復旧・復興過程に関わっていた専門家から生まれたもので、平成7年7月の国土庁による防災基本計画の緊急見直しの際に、はじめて使用された。現在、「事前復興」「事前復興計画」という言葉は自治体毎に定義され、「事前復興」は様々な狙い、形、内容でまとめられている。

大規模な災害が懸念される地域では、発災前から地域の抱える自然災害リスク、脆弱性や課題に対して地域住民と共に向き合い、被災時の様相の認知を高め、減災対策、復興方針・手法を予め考えておく必要がある。これには、行政をはじめ、県民、企業、団体における協力や理解と、合意形成に向けた継続的な取組が求められる。

このような取組を事前に広く公開することで、大規模災害が生じた場合に、都市の復興に関わる住民との合意の迅速化を目指す。

また、復興まちづくりは、「生活」「住宅」「産業」「福祉」「医療」「教育」「観光」等、多岐にわたり、都市の復興は、これらの根幹となるものである。このことを常に意識し、「事前復興」の取組を進め、「事前復興計画」として取りまとめることを目指す。



(※) 都市基盤や土地利用等の「都市計画」に関わる復興
 〇〇…福祉、医療、教育、観光等

図2-1 復興まちづくりと都市の復興

【復旧と復興の違い】

復旧・復興の概念の違いについて、まずは、「復旧」の意味を考えると、文字通り、「被災地域の基盤や機能を従前の状態に回復すること」と理解できる。

次に、「復興」の定義をみると、たとえば、東京都は、震災復興マニュアルにおいて、都市と生活を分けた上で、都市復興とは「旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置を講じること」であり、生活復興とは「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」としている。

したがって、「復興」は、原状回復ではなく、「新たな価値に基づく将来ビジョンを目指した地域社会の創造」のような意味で用いられていることが分かる。

出典：内閣府「地方公共団体における災害復興事前対策の推進に関する調査 報告書 H22. 3」

【事前復興の様々な取組】

「事前復興」の取組の中でも、被災後の復興施策の手続きや復興計画の立案プロセス等を想定した行政での復興マニュアルの策定を基に行う、以下のような訓練等も重要である。

- ①事前防災の取組が必要な防災まちづくりを推進している地区等で地域住民とともに平時に取り組む「復興まちづくり訓練」
- ②行政職員がマニュアルの習熟に取り組む「復興図上訓練」や「復興イメージトレーニング」等

	定義
防災	<広義>災害対策基本法に代表されるような災害対策一般 <狭義>事前に実施すべき直接被害軽減の取組
減災	<広義>被害軽減に関する全般の取組 <狭義>事前に準備し、発災後に災害対応して直接被害の拡大を防ぐ被害防止の取組
復興	災害の発生から被害を回復し、生活とすまいを再建し、より安全で快適な地域を取り戻す取組
事前復興	被害想定を基に被災後の復興を事前に想定し、復興対策立案等、行政の取組（マニュアル）を事前に準備しておくとともに、被害想定から目指すべき地域づくりとまちづくりの復興方針（ビジョン）、復興目標と復興づくり計画（グランドデザイン）を事前に策定し、事前に従来とは異なる新しい「防災まちづくり」の展開として実践していく取組

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26. 11」 より整理

【災害に備えるまちづくりの基本方向】

災害に備えるまちづくりでは、事前防災における安全水準の考え方を明確にする必要がある。そのためには、以下の点に特に留意することが重要である。

①被害リスクに基づいた災害への備え

「被害想定」と「被害リスク」が異なることに意識しておく必要がある。「被害想定」はある頻度で発生するハザードに対する被害量を想定するものであるが、現実には、ハザードの大きさは確定的ではなく、またハザードそのものも様々なものが発生しうる。「被害リスク」は点ではなく、ハザードの頻度と被害量の組み合わせの線として表される。

このため、災害への備えは、「被害想定」ではなく「被害リスク」に基づいて行われるべきである。

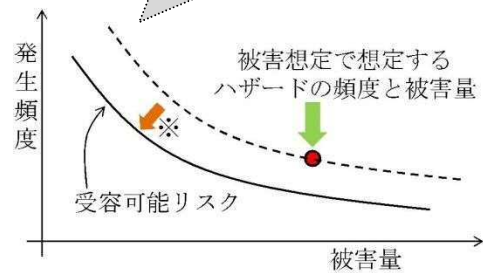
また、「被害リスク」が受容可能なレベルかどうかを確認し、受容可能なレベルを超える場合には回避・軽減・保有等のリスク対応について、住民のあいだでコンセンサスを得ておくことが重要である。

②地域の特性に応じた多様な解決策

減災まちづくりでは、例えば「津波災害＝高台移転」といった定型的な理解ではなく、ハザードのレベル、地域社会の社会的・物的特性、地域社会におけるリスクの受容レベル等、地域特性に応じた多様な解決策があることを前提とする必要がある。そして、地域特性を踏まえて、地域社会とともに追求するという姿勢が重要である。

地域に即した解決策を導くため、リスクの受容レベルとあわせて柔軟な議論を行える枠組みが必要である。

最大レベルの被害想定への対応が全てではなく、様々なレベルの被害リスクへの対応を考えることが重要である。



※実際のリスクと受容可能リスクを評価し、実際のリスクが受容可能リスクを上回る場合、リスク対応を検討

図 4.1.1 ハザードの頻度と被害量

【南海トラフ地震の事前復興の枠組み】

南海トラフ地震の被害想定結果については、その想定被害に対する事前防災と減災準備の取組を急ぐとともに、想定外ともいえる被害からの地域社会の復興について、被害想定を基に「事前復興まちづくり」として地域ぐるみで検討して行くべきである。

「事前復興まちづくり」の取組と検討結果を、発災後の復興まちづくりのベースとして位置づけておく仕組みとともに、防災や減災の取組として事前に実践していく仕組みを開発・整備する必要がある。

復興主体	復興対象となる被災地域の類型				
	地震動による被災地域		津波による被災地域		
	地震動地域	液状化地域	軽度津波被災地域	重度津波被災地域	激甚津波被災地域
住宅・企業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自宅・自社ビルの耐震補強 ・ ブロック塙撤去 ・ 宅地・擁壁の耐震補強 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・作業所の改築・改修 ・ 地盤改良（再度液状化の防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の高床化+ピロティ化 ・ 宅地の盛土 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の高床化+ピロティ化 ・ 高所（盛土）移転 ・ 内陸部への移転 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の集合化・高層（防浪ビル）化 ・ 高台・高所（盛土）移転 ・ 内陸部への移転
市街地・まち・集落	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの耐震補強・強化 ・ 造成地（盛土・擁壁）耐震補強 ・ 公共施設の耐震補強 ・ 密集市街地防災まちづくり促進 ・ 防災街区指定で不燃化耐震化の義務化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの液状化対策 ・ 道路嵩上げ ・ 公園の嵩上げ・地盤改良 ・ 公共施設の耐震補強・改造と敷地の地盤改良（再度液状化の防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの耐震補強・津波対策 ・ 道路嵩上げ ・ 市街地の盛土嵩上げ区画整理 ・ 建築制限（居住制限+産業的土地利用の推進） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ事前復興（防災集団移転・漁村集落防災強化事業で高台移転）で、高台移転予定地を造成し、公共施設を優先移転させ、避難場所として市民に周知しておく（長期的・継続的に移転を） ・ 津波防災地域づくり法による市街地改造（拠点市街地づくり・嵩上げ区画整理） ・ 人工地盤（避難デッキ）ライフライン耐震 ・ 道路・鉄道等の高盛土化による多重防御化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 即時避難計画の検討、商店・商店街・工場などのBCPの推進
市・町・村	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市役所/役場の耐震化促進 ・ 公共施設の耐震化促進 ・ 防災街区で拠点市街地づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの改修・強化 ・ 公共施設等の改修・強化 ・ 地盤改良（再度液状化防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共施設の高層化・防浪ビル化・用地の盛土化・高台への移転 ・ 公園緑地の高台化 ・ 避難タワーの構築 ・ ライフラインの耐津波化 ・ 防潮堤、ピロティ化など港湾・埠頭・漁業施設の津波対策の強化 ・ 農地の除塩・嵩上げ、用排水システム（排水路・灌漑施設）の津波対策 ・ 津波避難所（防浪ビル）の整備+避難用外階段の公共整備化 		
県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波被災の可能性のある沿岸自治体と内陸自治体との災害時支援の準備 ・ 農地の除塩・農地の盛土・用排水システムの改修、河川・水路の津波対策の促進 ・ コンビナートの耐震対策・津波対策強化、港湾・埠頭・漁業施設・水産加工施設の津波対策の強化 ・ 企業の事業継続支援、企業の産業復興支援、新規企業誘致（企業団地の開発整備）・・・連携した「広域づくり」 ・ 空港の耐震化・津波対策強化、広域幹線道路・スーパー農道・鉄道の盛土化・耐震化・・・国土インフラの多重化 				
国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 原子力発電所・火力発電所の津波・震災対策の強化の長期エネルギー戦略の確立（グリーンジャパンモデル） ・ 新幹線・鉄道の耐震改修、既存鉄道の高盛土化、高速道路の耐震改修・・・国土インフラの強化 ・ 防災・減災・復興を包括した首都直下地震対策特別措置法の制定 ・ 国土形成法の抜本改正で、「復興経済特区」制度を拡大し、東日本への企業分散によるレジリエントな国づくりによって、東日本・首都圏・西日本が支えあう「二元復興の国づくり」 				

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26.11」より整理

②事前復興計画の必要性と効果

被災後の混乱という特殊状況の中で、都市の迅速な復興を行うためには、県・市町村職員連携による事前復興計画づくりが重要である。

事前復興計画づくりには、復興に向けた合意形成に関わる手順、ノウハウ等が平時のうちに修得される効果がある。

大震災における都市基盤や土地利用等の都市計画に関わる「都市の復興」は、生活、住宅及び産業等の復興まちづくりの根幹となるものである。

都市の復興の遅れは、生活再建や産業復興の遅れ等、様々なところに影響が及ぶことから、他の復興の取組を先導していくことが重要である。

復興計画の策定における東日本大震災の事例では、復興計画策定を進めるための具体的な手順やノウハウが被災地方公共団体から最も要望されている。また、復興手法の選定は、津波想定により安全性の確認を行ったうえで、いくつかの中から住民の意向を踏まえ選択するやり方が大半である。

都市の迅速な復興のためには、県・市町村職員連携により、平時のうちに都市の復興に関する基本方針等を示した事前復興計画を取りまとめておき、発災後、この計画をベースにして、地区の復興まちづくり計画の検討を進めることが重要である。

実際の被害は事前復興計画づくりの際に想定した被害と同じものになるとは限らないため、復興に向けた合意形成に関わる手順、ノウハウ等の「素地づくり」こそが、事前復興計画づくりの最大の効果である。事前復興計画づくりでは、地域住民と協働で取組むことを前提に、以下の事項を県と市町村が一体となり目指すものとする。

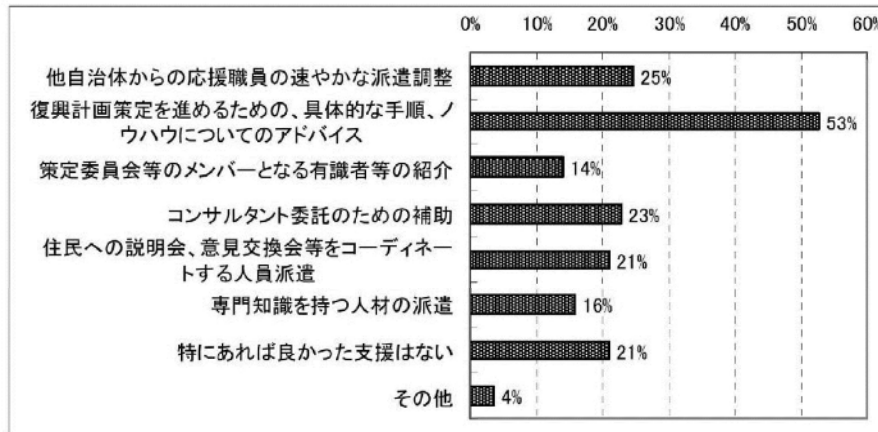
- ①地域の目指すべき将来像や復興の基本方針づくり
- ②復興の方針を話し合う地元組織づくり
- ③沿岸地域における住民の安全確保と生活再建（産業）のバランス
- ④ソフト・ハードの施策を組み合わせた「多重防御」の推進

こうした事前復興計画づくりは、防災・減災に直結する施設の耐震化や計画的に安全な場所へ移転する取組の推進にもつながる。

【東日本大震災における復興計画策定の取組事例 その 1】

内閣府が取りまとめた「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」によると、復興計画策定にあたって、あればよかった支援の内容については、「復興計画策定を進めるための、具体的な手順、ノウハウについてのアドバイス」が53%で最も多く、他の項目に比べ倍以上に多い要望である。

図表 45 復興計画策定であればよかった支援の内容（対象市町村=57、複数回答）



出典： 内閣府「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書（H24. 3）」

【東日本大震災における復興計画策定の取組事例 その 2】

国土交通省が取りまとめた「津波被災市街地復興手法検討調査」によると、移転または現在地区での復興等といった復興手法の決定要因については、「住民意向」が43%で最も多く、次いで「津波シミュレーションの結果に基づき判断」が多い。

表4-4 復興構想の決定要因

決定要因	採用された復興パターン（地区数）				合計
	A 移転	B・C 現地集約・嵩上げ	D 移転＋嵩上げ	E 現地復興	
住民意向	26 (40%)	7 (44%)	10 (53%)	10 (42%)	53 (43%)
津波シミュレーションの結果に基づき判断	28 (43%)	3 (19%)	4 (21%)	5 (21%)	40 (32%)
事業の費用・期間等の妥当性を考慮	8 (12%)	4 (25%)	1 (5%)	6 (25%)	19 (15%)
都市全体の土地利用のあり方を勘案		2 (12%)	3 (16%)	1 (4%)	6 (5%)
既に現地での再建者が存在	3 (5%)		1 (5%)	2 (8%)	6 (5%)

出典： 国土交通省「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）（H24. 4）」

(2) 事前復興計画づくりの基本的な考え方

①事前復興計画づくりの進め方

復興基本方針をはじめとする災害に強い都市の将来ビジョンは、発災前と発災後で大きく変わるものではない。

事前復興計画づくりの取組は、地域住民との協働を基本とし、地域住民と十分対話しながら、できることから着実に進める。

起きてもない大規模災害をイメージしながら、復興のシナリオを書き進めることは容易ではない。地域住民と十分対話しながら、将来ビジョンを共有することが重要である。

地域住民との対話には、行政と地域住民の中間で媒介となるまちづくりコンサルタント等を活用することも有効である。

i) 行政における取組

事前復興計画の策定にあたっては、各市町村が、地域の抱える自然災害リスク、脆弱性や課題を踏まえ、復興における将来ビジョンのイメージを検討し、庁内で共有することが重要である。

また、将来ビジョンは、発災前と発災後で大きく変わるものではないため、検討結果は、適宜、市町村都市計画マスタープラン等に反映していく必要がある。

ii) 地域住民に対する取組

事前復興計画の策定にあたっては、地域住民の意向を把握することに重点を置く必要がある。地域住民に対する取組は、地域住民と市町村が協働して実施するワークショップ等をきっかけに始めることが有効である。

発災前の段階において、住み慣れた地域の被災の様相をはじめ、最悪の被害を想定した復興のシナリオを話し合うことに対して、地域住民が抵抗感や違和感を抱くことも想定される。そのため、地域の実情に応じた様々なアプローチを検討する必要がある。

いずれにしても、復興の主体である地域住民が集う場を用意し、身近な課題の検討等、出来ることから部分的にでも議論を行い、これらを積み重ねながら、地域の将来ビジョンを作り上げていくことを目標とした取組を進める。

【東京都豊島区における事前復興への取組事例】

平成21年度に住民・職員・専門家が参加する「震災まちづくり訓練」を実施した結果、「地区復興まちづくり計画案<訓練用>」の策定等の成果をパンフレットにして公開している。

● [ガイダンス]
体験者の話を聞いて
復興を考える

(平成21年9月28日)
訓練内容の紹介、神戸市から復興経験者の話を伺い学習した。



神戸市の復興経験者の講演

● [第一回]
まちを歩いて被害を
イメージする

(10月4日)
6班に分かれてまちを点検、被害や復興の課題を話し合う。



まちを歩いて復興資源を確認

● [第二回]
被災後の住まいや
生活を確保する

(11月21日)
地域にとどまって復興を進めるために、地区内に時限的市街地を確保する方法を検討。



模型を使い仮設のまちを検討

● [第三回]
復興まちづくり方針案を
検討する

(12月19日)
復興まちづくりの目標を考え、復興まちづくり方針について話し合う。



大教室の時の復興方針を話し合う

● [第四回]
復興の手順と
復興計画案を定める

(平成22年2月6日)
上池袋での「復興手順」や「復興まちづくり計画案」をみんなで話し合う。



まちの復興手順と計画案を検討

● 地域への報告会

(3月13日)



出典：東京都豊島区「豊島区の震災復興に備えて（H23. 3）」

【阪神淡路大震災における復興への取組事例】

兵庫県では、地域組織等が整っていたことが、地震直後の連絡調整や円滑な復興に役立ったと評価・報告されている。

- ・「一番最初に苦労したのは、地元の関係者が相談するにも地元にはいないという状態、話し合うにも場所がないということです。」
- ・「自治会の役員さんもどこにいらっしゃるかわからないので、相手を探すということです。ある程度分かれば、まちづくりニュースの発行とかになるんですが、そういう協議会とか推進協議会をつくるまでの間、住民の中になかなか入りにくかったということが、神戸市も含めて各市、一番つらいことじゃなかったかなと思う。」
- ・「再開発事業、土地区画整理事業を適用した地区では、一定の事業化の素地ができていた事例が多く、事業計画の合意形成や円滑な事業開始に役立った。」

出典： 兵庫県「ひょうごの復興都市づくり（H10. 3）」

兵庫県「復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査（H15. 3）」 より整理

②復興まちづくりのための備え

市町村は、事前復興計画づくりのみならず、地域住民が主役の復興まちづくりとなるよう協働関係の構築を目指す。

i) 行政の備え

発災後、市町村は、平時と比べて人員や庁舎機能等が低下している状況下で、避難所の運営等、日々の住民生活に直結する震災関連業務を迅速かつ適切に実施することが必要となる。

このため、市町村は、以下の項目について適切な内容を定め、「災害は必ずやってくる」ものと意識して、着実に備えを進めるものとする。

県は、市町村が行う取組の支援、広域調整を行う。

表 2-1 行政の備え

人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ○計画策定の能力育成 <ul style="list-style-type: none"> ・応急・復旧対策全般の知識習得 ・震災復興都市計画指針の周知徹底 ○復興マネジメントの能力育成 <ul style="list-style-type: none"> ・仮想被害（モデル地区）に基づく全体模擬訓練 ・地区の復興まちづくり計画（案）策定のための個別模擬訓練
体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ○地域防災計画や業務継続計画（BCP）における都市復興事務の位置づけ <ul style="list-style-type: none"> ・非常時体制、要員の確保 ○学識経験者等との協力体制の構築 <ul style="list-style-type: none"> ・大学や調査会社・コンサルタント会社とのパートナーシップ協定等に基づく継続的な取組体制の構築
情報管理	<ul style="list-style-type: none"> ○被災情報の収集方法の確立 <ul style="list-style-type: none"> ・収集時期に応じた、報告様式や情報収集活動における重点事項等の整理 ○都市計画をはじめとした基礎資料の保管、バックアップ整備 <ul style="list-style-type: none"> ・地区単位での年齢別人口や構成別世帯数の経年変化の管理 ・地区別の住民組織体制の継続的な管理 ・公共施設台帳の継続的な管理

大規模災害に遭遇した場合の行政組織は、「自助」が基本である。

市町村は、「限られた行政職員でどのように住民を守るのか」という自助を常に意識することが重要である。その上で、都道府県や自治体間の「共助」、国の「公助」のあり方を検討する必要がある。

【自助・共助・公助の多様な主体の相互関係】

事前防災による被害の軽減の基本は、個人、事業所（行政組織を含む）、それぞれの自助による取組である。自宅、自社施設、自治体施設の耐震化という自助の取組が地震被害を軽減する基本である。地震による被害を地域で軽減するには、自助による取組に加えて、地域のつながり（絆や縁）による共助の取組としての「防災まちづくり」が重要となる。そして、それらの自助の事前防災を支援するのが公助である。

阪神・淡路大震災以降、行政による取組の限界が明らかとなり、自助 7 割、共助 2 割、公助 1 割と言われるようになって、自助と共助の重要性が指摘されてきた。それは、市町村民や企業による自助・共助の重要性のみではない。

行政組織においても、市町村も都道府県も国も各組織の自助が 7 割で、都道府県や自治体間の共助が 2 割、国の公助は 1 割という役割分担なのである。

表4.1.3 自助・共助・公助の多様な主体の相互関係

	市町村民	事業者・企業	行政組織
自助	家族（個人）	会社（経営組織）	市町村
共助	地域縁（地域社会） 職場縁（企業社会） 人愛縁（知人・友人） 互助縁（ボランティア） 共住縁（集合住宅）	地域縁（産業地域社会） 系列縁 （サプライチェーン） 業界縁（同業社会） 互助縁（産業組織団体）	都道府県 協定締結市区町村 協定締結都道府県
公助	国家政府・都道府県・市区町村 NPO・NGO		国家政府 NGO・NPO

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26.11」より整理

ii) 地域住民への働きかけ

地域住民への働きかけの手順として、地域の分析・評価・情報発信から、協働関係の構築、計画づくり、及び事業実施に至る手法や進め方の基本を整理する。

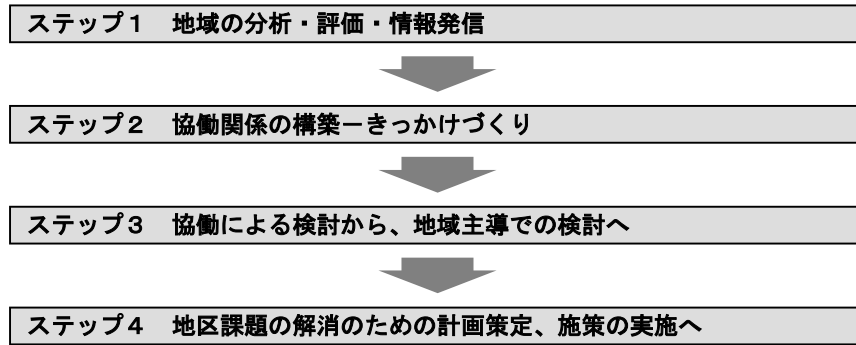


図 2－2 地域住民への働きかけの手順

ステップ 1 地域の分析・評価・情報発信

- ・都市の危険度評価（都市状況の把握、重点対策地域の抽出）
- ・都市災害リスクの情報発信（都市災害に関するハザードマップの作成）

ステップ 2 協働関係の構築－きっかけづくり

- ・住民による議論の場の形成（地元組織の形成）
- ・まち歩き点検による地区の危険マップ作り、避難計画づくり
- ・避難訓練
- ・防災講演会の実施（災害危険性の周知、認知の向上） 等

ステップ 3 協働による検討から、地域主導での検討へ

- ・地域の目指すべき将来像、対策の方向性の議論
（被災後の地区の復興まちづくり計画のたたき台）
- ・地区の防災課題等に関する様々な議論
- ・事業実施に向けた気運の醸成
- ・まちのリーダー育成
- ・被災時の初動体制の検討（初期消火や共助による避難） 等

ステップ 4 地区課題の解消のための計画策定、施策の実施へ

- ・平時からの災害に強いまちづくりの推進
（建築物の耐震化、家具の転倒防止対策）
- ・土地地区画整理事業や道路等の部分整備の実施、地区計画の策定 等

(3) 事前復興計画づくりで着目すべき基本的事項

① 「事前の準備」としての事前復興計画づくり

平時からの「事前の準備」は、事前復興計画づくりなど多岐にわたることから、庁内や関係部局との連携を図りながら適切な取組を進める。
事前復興計画づくりでは、大規模災害からの復旧のみならず、都市全体としての「持続可能性」、復興を図る各地域の「多様性」に着目する。

南海トラフ地震等の大震災発生後、都市計画区域内における都市の迅速な復興のための「事前の準備」は、多岐にわたることから、庁内の関係部局との連携を図りながら、適切な取組を進めることが重要である。

表 2-2 平時からの「事前の準備」

- ・ 地区カルテ（密集市街地カルテ）や基盤整備状況の整理
- ・ 地籍調査による境界確定
- ・ 土地や建物の権利関係の整理
- ・ 罹災証明書の交付業務（住家の被害認定）の実施体制づくり
- ・ 説明会、都市計画審議会の開催場所、周知方法の想定
- ・ 災害危険区域の条例制定
- ・ 地区まちづくり協議会の組織化、事前復興計画づくり
- ・ 移転先の検討（埋蔵文化財発掘調査等）
- ・ 模擬訓練の実施

その中で、人口減少（特に生産年齢人口）社会に加えて産業基盤も脆弱な本県における事前復興計画づくりは、「持続可能性」や「多様性」に着目しながら、将来の都市や地域の発展を目指した「夢や希望が持てる」計画とすべきである。

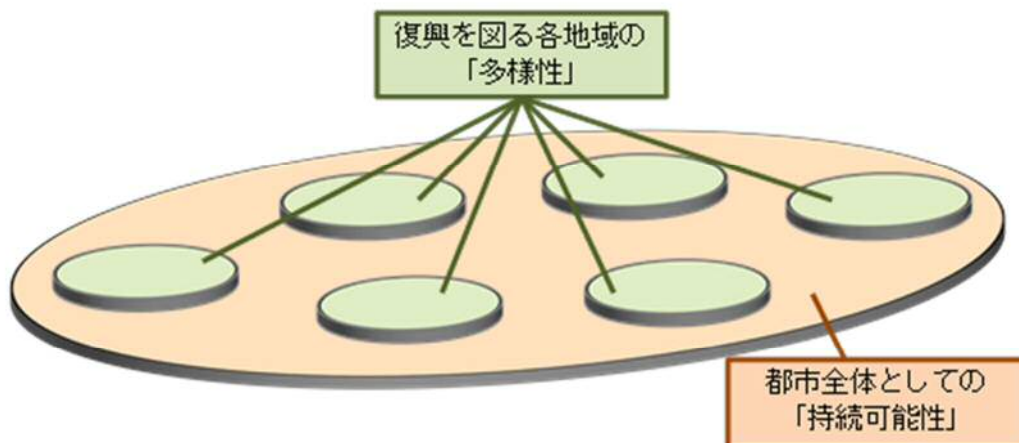


図 2-3 事前復興計画づくりで着目すべき基本的事項

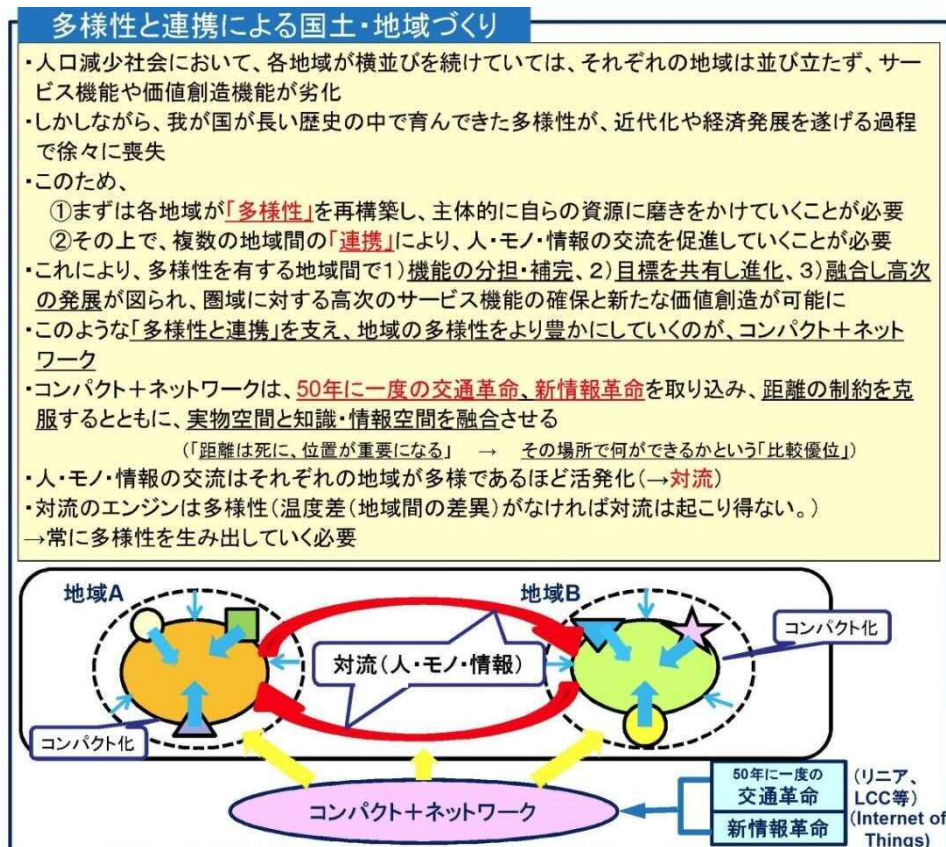
本指針での持続可能性とは、地球環境への配慮を含めた都市の持続可能性と地域社会の持続可能性を併せ持った考え方とする。

多様性とは、地域の個性である。地域資源を活かした個性に満ちた取組を進めるとともに、その前提として、地域として必要となる生活の利便性は堅持するものである。

地域住民との協働で取組む事前復興計画づくりは、都市計画区域内だけではなく、農山漁村地域においても、参考となるものである。

【「対流のエンジン」となる多様性の再構築】

人・モノ・情報の交流は、各地域が多様であるほど活性化（対流）する。対流のエンジンは多様性であり、長い歴史の中で育んできた多様性を再構築し、主体的に自らの資源に磨きをかける必要があると、国土交通省では考えられている。



また、東日本大震災からの災害復興を教訓として、防災・減災を目的とした「津波防災地域づくり」「防災都市づくり」についても、都市や地域の実情に応じて進める。

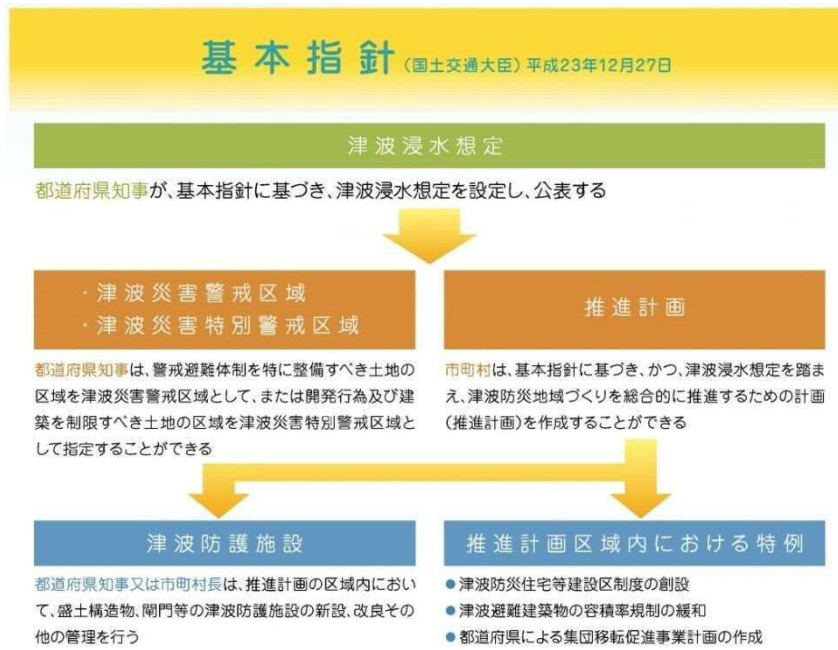
【津波防災地域づくり】

東日本大震災により甚大な被害を受けた地域の復興にあたっては、将来を見据えた津波災害に強い地域づくりを推進する必要がある。

将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度を創設する必要がある。

このため、国土交通省では、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進している。

●津波防災地域づくりに関する法律の概要



●いのちを守る津波防災地域づくりのイメージ



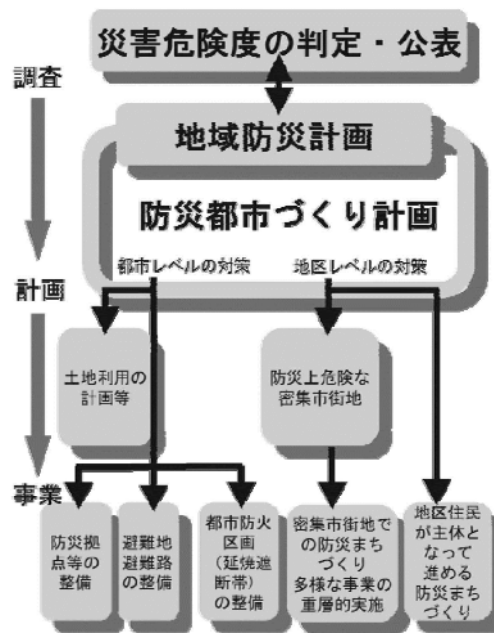
出典：国土交通省「津波防災地域づくりパンフレット H26.3」

【防災都市づくり】

防災都市づくり計画とは、「都市防災構造化対策の推進について」（平成9年10月17日都市局長通知）において、「都市防災構造化のためのマスタープラン」として位置づけられた。

防災都市づくり計画は、阪神・淡路大震災等を教訓として、地震災害を対象とした計画として策定されており、安全・安心まちづくり小委員会報告（平成23年2月）において、「水害対策も含めた都市レベルの施策から地区レベルの施策までを総合的に包含する横断的な災害リスクに備える計画に見直すことが有用」と指摘されている。

そして、平成24年度安全・安心まちづくり推進方策検討調査における防災まちづくりWG取りまとめとしての「防災都市づくり計画策定指針」中では、防災都市づくり計画の記載内容が示されている。



<防災都市づくりの展開フロー>

(1) 都市づくりにおいて考慮する災害リスク

地震、水害等様々な災害リスク情報を整理し、ハード対策、警戒避難対策、防災教育・訓練等との役割分担を踏まえ、都市づくりにおいて考慮する災害リスクを明確に示す。

(2) 災害リスクを考慮した都市の課題

考慮する災害リスク情報を踏まえ、防災まちづくり情報マップ等を活用することにより、都市の安全性を評価し、都市レベル／地区レベルの課題を整理する。

その際、現状において災害リスクの高い地域を抽出することに加え、未然防止の観点から、今後災害リスクが高まることが見込まれる地域等を把握することも有効である。

(3) 防災都市づくりの基本方針

防災が都市づくりの目的の一つであること、都市計画・市街地整備事業において防災を明確に意識した都市づくりを推進すること、多様な主体と協働すること等により地域防災力の向上を図ること等防災都市づくりの基本的な方針を明確に位置づける。

(4) 防災都市づくりの具体的施策

防災を明確に意識した都市づくりを推進する具体的な都市計画・市街地整備事業、災害リスク情報の提供等地域防災力の向上を図る施策を位置づける。

出典：国土交通省「防災都市づくり計画策定指針 H24」 などにより整理

②着目すべき基本的事項 1：都市全体としての「持続可能性」

事前復興計画づくりは、復興まちづくりの根幹となる「都市の復興」に向けて、持続可能性に着目した取組を地域の実情に応じて進める。

拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる地方都市では、医療・福祉施設等の日常生活に必要な各種サービスを効率的に提供するため、都市機能の集約化(コンパクト化)や拠点間を結ぶ公共交通の充実(ネットワーク化)を図ることが重要である。

さらに、周辺市町村と連携しながら、持続可能な集約型の都市構造(多極ネットワーク型コンパクトシティ)の形成を目指すことが求められている。

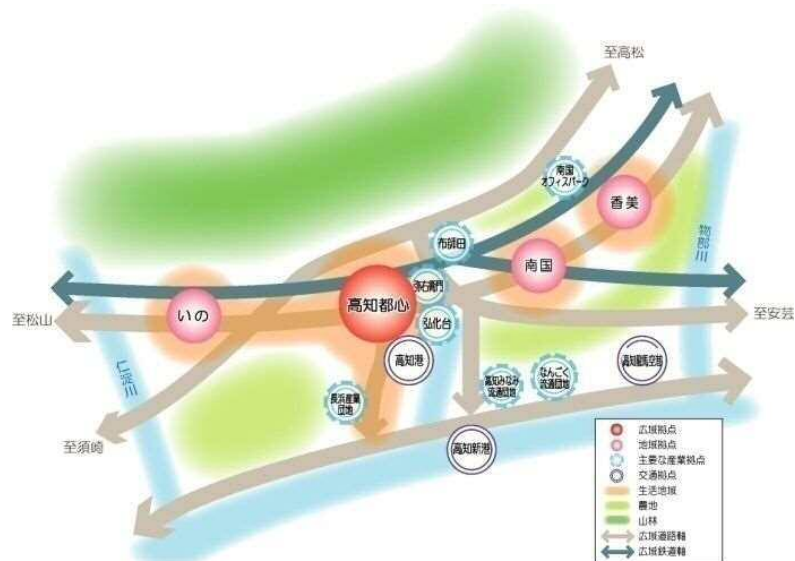


図 2-4 将来都市構造のイメージ (高知広域都市計画区域)

このため、市街地での人口密度を維持することを目指すなど、都市全体としての「持続可能性」として、都市を形成する重要な 3 つの要素毎に、事前復興計画づくりにおいて着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 都市構造や土地利用
- ii) 道路や交通
- iii) 地域連携

なお、東日本大震災における復興計画では、巨大な津波被害により現在位置での再建がかなわず、高台や郊外部への大幅な市街地拡張を復興計画に盛り込まざるを得ない都市が多いものの、コンパクトな都市構造をできる限り実現しようとする計画の意図は感じられる。高台移転によって、新市街地が整備された地方都市では、将来の公共交通網をはじめ、様々な課題を抱えながら復興まちづくりが進められている。

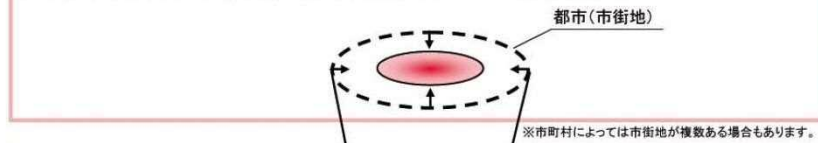
【コンパクトシティと大震災】

東北圏に広く分布する中小規模の市町村が取り組むことを想定し、東日本大震災より以前の 1990 年代後半から「東北発コンパクトシティ」という名称で、国土交通省が中心となって県や市町村が共同して研究・実践活動が進められていた。

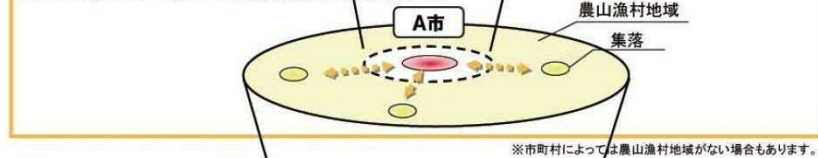
東日本大震災での復興においても、コンパクトシティの実現化に向けた取組が進められている。

概念図

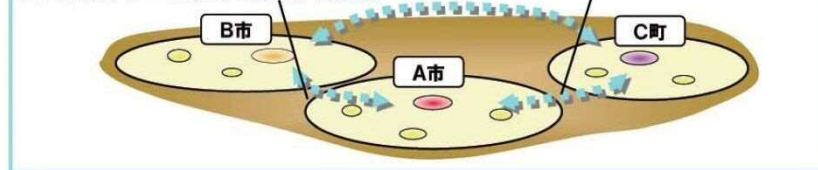
基本方針 1：個々の市町村におけるコンパクトなまちづくり



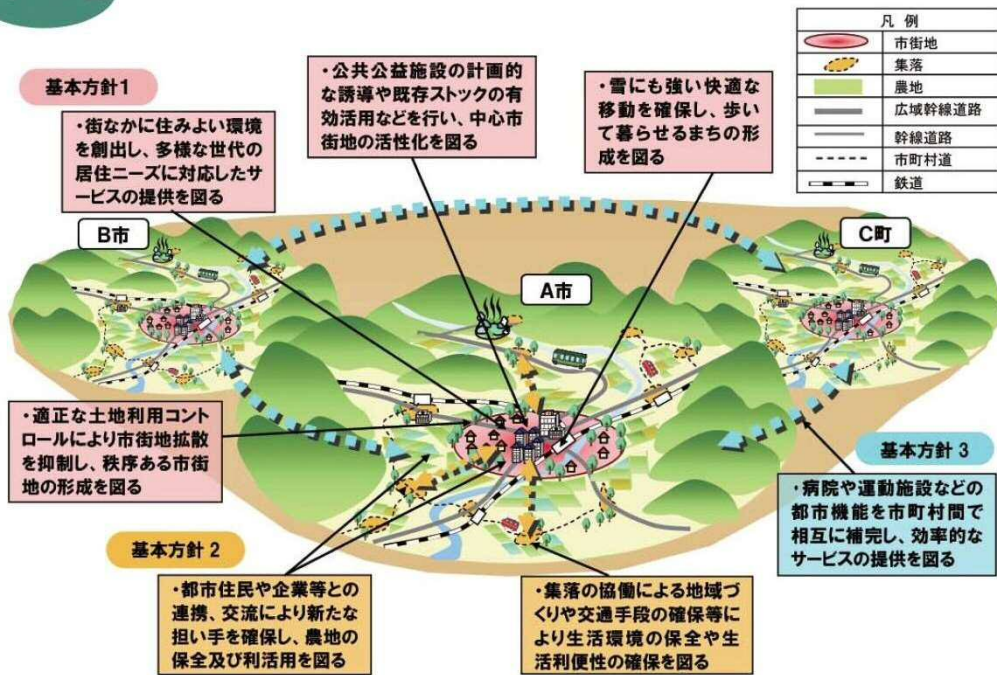
基本方針 2：都市と農山漁村地域の連携



基本方針 3：近隣市町村間の連携



イメージ図



出典：国土交通省「東北発コンパクトシティのすすめ H21. 3」

i) 都市構造や土地利用

- 人口規模（少子高齢化社会）を見据えた都市機能の配置
 - 周辺市町村との広域連携を見据えた都市構造とする
 - 地域の強みを活かしながら、多様な都市機能を配置する
- 災害リスクを踏まえた都市機能や居住機能の配置
 - 災害リスクを踏まえ、減災に寄与する都市構造とする
 - 災害リスクの高い地域での居住を抑制・排除する

復興まちづくりにあたっては、現在位置だけでなく高台移転等の受け皿として、新しい市街地整備が計画される場合も想定される。

過大な市街地の設定は、将来の都市経営コストの増大や地域活力の低下の要因となるなど、長期的な持続可能性の観点から課題を残すことになりかねない点にも、十分考慮する必要がある。

行政機能、商業・業務機能、工業・生産機能、物流機能、文化・研究機能、レクリエーション機能等の広域連携が望まれる都市機能の配置にあたっては、周辺市町村との分担・補完を図りながら、地域の強みを活かした多様な機能を配置する。そして、日常生活に不可欠な医療・福祉・商業機能を確保しつつ、都市機能の多様性（差異）の連携によって、にぎわい溢れるコンパクトな市街地の形成を目指す。

また、既に主要な都市機能が、津波浸水予測区域等、災害リスクのある地域に立地する場合は、利便性と災害リスクを考慮しつつ、住宅等の安全性の向上を図るなど、災害リスクと共存できる居住機能を配置することを目指す。なお、津波、高潮、出水等による災害リスクの高い地域は、災害危険区域等の指定も視野に入れた取組を進める。



低地の土地利用を明確にすることで回帰を防ぐ

（岩手県大船渡市吉浜地区—2011 年 6 月）

明治三陸地震津波を契機に高台移転を行った地区であるが、低地部は農地として利用され、今回の津波災害でも、限定的な被害に留まっている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 H24. 4」

ii) 道路や交通

- 広域的な移動手手段の確保
 - 公共交通を中心とした移動手手段を確保する
 - 交通弱者に配慮した公共交通のルートを設定する
 - 多様な移動手手段を活用する
- 誰もが移動しやすい環境づくり
 - 健康づくりや交流のための歩行者・自転車ネットワークをつくる
 - 快適に回遊できる拠点づくりを行う
 - 道路や交通空間をバリアフリー化する

超高齢社会においては、車を運転できなくなる高齢者等のいわゆる交通弱者が増加することが予想される。買い物等の日常生活や健康・医療・福祉サービスの利用等が気軽にできるよう交通弱者に配慮した歩いて暮らせるまちづくりが重要である。

人・もの・情報の多種多様な交流は、生活、産業、観光等の様々な分野で必要な要素であり、その装置である道路や交通は、地域振興に不可欠な社会インフラである。特に公共交通の維持・充実、市町村が中心となって地域戦略の一環として取組を進めることが重要である。

まち歩きをはじめとした高齢者が健康で活動的に暮らせるまちづくりは、増大する社会保障費の低減に寄与する。都市経営の持続可能性の観点からも、道路を含む交通機能の計画的な配置によって、日常生活圏、徒歩圏域に必要な都市サービスが享受できる有機的なネットワークの形成を進める。



出典：国土交通省「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン H26. 8」

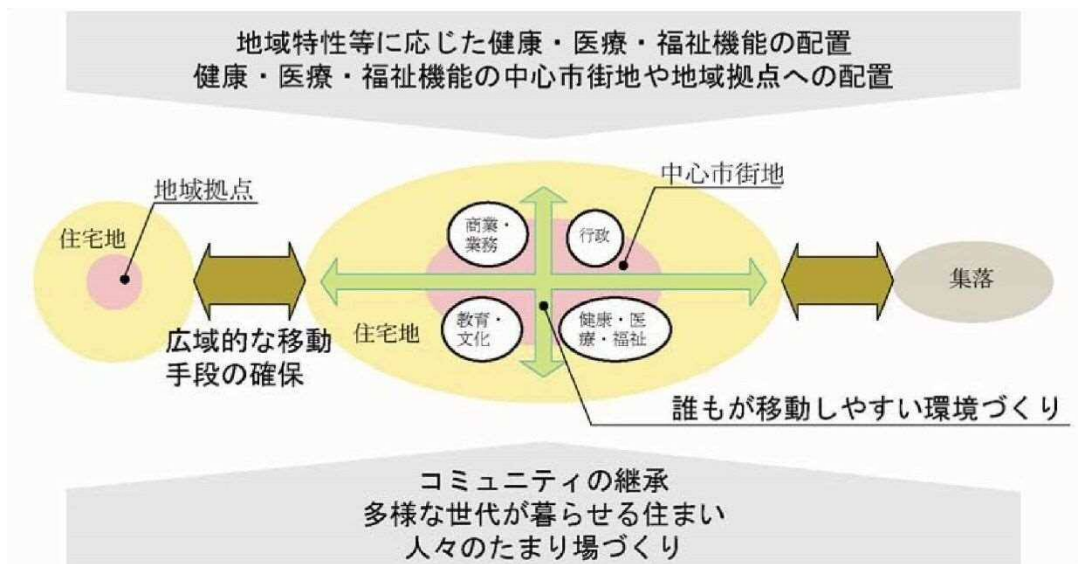
iii) 地域連携

- 地域福祉（健康、医療、福祉）と都市計画の連携
- コミュニティの継承や多様な世代が暮らせる環境の形成
- 人々のたまり場づくり
 - 多様な交流の場を配置する
 - 集会する場や地域活動の場をつくる
 - 良好なコミュニティを形成するための空間面の工夫を行う

高齢者や子育て世帯等が、身近な地域で孤立することなく安心して過ごしていくためには、地域における良好なコミュニティのもとで地域住民が主体となって、互いの生活を支え合う関係づくり、生きがいの場づくり、見守り活動が展開されることが重要である。

特に、復興まちづくりでは、地域とのつながりや絆の確保が重要であり、ソフト施策とハード施策との連携を図りながら、住み慣れた地域で安心して暮らすことができる地域づくりへの取組を進める。

また、持続的な地域づくりのためには、特に若者の定住が不可欠である。雇用創出による若者定住といった好循環を確立するためにも、地域連携の強化のための取組を進める。



出典：国土交通省「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉施策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン H24. 4」

③着目すべき基本的事項 2：復興を図る各地域の「多様性」

事前復興計画づくりは、都市の安全性や利便性ととともに、豊かな自然、歴史や文化を大切にするなど、多様性に着目し地域の実情に応じて進める。

人口減少社会において、同じ機能を有した地域は長期的には並び立たず、サービス機能の確保や新しい価値の創造が難しくなる。横並びを脱し、個性を深めていく必要がある。しかしながら、長い歴史の中で育んできた多様性が、近代化や経済発展を遂げる中で徐々に失われてきている。

このため、都市の安全性や利便性ととともに、豊かな自然、歴史や文化を大切にするなど、「対流のエンジン」となる多様性に着目し、多様性の再構築を進める必要がある。

こうしたことから、復興を図る各地域の「多様性」として、2つの復興手法毎に、事前復興計画づくりにおいて着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 現在位置による復興
- ii) 移転による復興（新市街地の整備）

なお、復興まちづくりは、都市や地域の実情に応じて、自主性と創意工夫の下に実施されるべきものである。発災前から甚大な被害を想定し、復興手法の選択（現在位置 or 移転）について、地域住民が納得し受け入れる合意形成に向けた継続的な取組が求められる。

【四国圏の地方創生（原案）】

四国圏広域地方計画では、南海トラフ地震に関する事項とともに、自立的・持続発展に関する内容としては、地域の魅力を磨き、国内外との交流・対流を促進することで、四国圏の持続的な発展を実現すると示されている。

四国圏の現状と課題

- 安定した社会を支える安全・安心な四国圏の創出
南海トラフ地震に対する安全・安心の確保／近年の気候変動により激甚化する自然災害への備え／急速に老朽化を迎える社会インフラの維持・管理・更新
- 自立的・持続的発展に向けた四国圏の地方創生
少子化対策の抜本強化及び若者・女性・高齢者等の社会参画／地域産業の活性化／魅力ある地域づくり／四国圏の魅力・豊富な地域資源を活かした観光活性化／圏域内外との交流を促進し対流を促す結びつきの強化

出典：国土交通省「四国圏広域地方計画 計画原案 H28. 2」

i) 現在位置による復興

- 地域の歴史や文化の伝承
 - 歴史ごと消失させない
 - これまでの生活の記憶を埋没させない など
- 発災前の課題への配慮
 - 中心市街地の課題を忘れない
 - 景観上の課題を忘れない など

復興まちづくりを実践する時点では、「復興事業の施行地区の検討」「嵩上げに関する検討」(【手続き編】P104 参照)といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興計画づくりにおいては、以下の内容に配慮する。

現在位置による復興を選択する場合は、土地の記憶を復興まちづくりに反映させ、地域の歴史や文化を未来に継承する視点が重要である。

特に、復興後も再生すべき地域に親しまれている空間等、身近な空間に関することは地域住民しか分からないことが多い点に配慮することが必要である。

また、現在位置による復興を行う市街地は、とりわけ「まちの顔」とも言うべき中心市街地が含まれるケースも多いと考えられることから、復興まちづくりの中で、こうした地区における従前からの課題についても併せて検討することが重要である。

例えば、発災前の市街地は、機能性や合理性に偏重したまちづくりが行われている場合が多く、周辺環境と調和した地域本来の美しい姿の実現を図ることも望ましい。



火事で失われた風情ある路地空間を再生

(大阪府大阪市中央区法善寺横丁)
飲食店が建ち並ぶ法善寺横丁において、火災による被害からのまちなみ再現を目指し、連担建築物設計制度の活用や建築協定の締結により、法善寺横丁らしい風情あるまちなみや協定区域内の安全性、防火性の維持管理に努めている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 H24. 4」

ii) 移転による復興（新市街地の整備）

- 地域の環境を踏まえた移転
 - 移転元のコミュニティを忘れない
 - 地形や自然環境への配慮を忘れない など
- 親しみやすいまちづくり
 - 機能回復や量的充足のみに捉われない
 - 単調で味気ない市街地にしない など

復興まちづくりを実践する時点では、「高台等の移転先の選定」（【手続き編】P108 参照）といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興計画づくりにおいては、以下の内容に配慮する。

移転による復興を選択する場合は、地域の環境を踏まえた都市の復興として、移転元のコミュニティの保持、移転先での自然環境に配慮した取組が重要である。

具体的には、海との関係性を含む歴史や文化の継承とともに、移転元との移動手段の確保を検討する。自然環境の改変が伴う移転においては、起伏に沿った市街地形成や地域資源を活用した緑化の推進等を検討する。

また、新しい市街地整備の検討は、早期復興が求められる中で、機能回復や量的充足といった基本的諸元への対応のみに捉われてしまう可能性がある。

これらの市街地は、住居機能を中心とする生活の場として整備されるケースが多いと考えられることから、単調で味気のない市街地にならないよう、街路にデザイン的なメリハリをつける必要がある。また、住宅の生垣等のルールを決めることが望ましい。



出典：岩手県「景観と暮らしのデザインガイド H27. 7」

(4) 甚大な津波被害等を想定した事前の取組

津波により特に甚大な被害が生じるおそれがある地域の公共施設、住居等について津波の危険を事前に回避するため、計画的に安全な場所へ移転するなど、対策の推進に努める。

高知県では、平成 26 年 9 月に修正した「高知県地域防災計画（地震及び津波災害対策編）」により、地震及び津波に伴う市街地の形成について明記している。

【地震及び津波に強い市街地の形成】

- (1) まちの形成においては、建築物の耐震化、不燃化、耐水化等により災害発生時の応急活動の効果的な実施や被害の拡大防止を常に考慮します。(県、市町村)
- (2) 津波からの迅速かつ確実な避難を行うため、徒歩による避難を原則として、できるだけ短時間で避難が可能となるようなまちづくりを目指します。(県、市町村)
- (3) 津波により特に甚大な被害が生じるおそれがある地域の公共施設、住居等について津波の危険を事前に回避するため、計画的に安全な場所へ移転する等、対策の推進に努めます。(県、市町村)
- (4) 市町村が津波防災地域づくりに関する法律に基づき、津波防災地域づくりを総合的に推進するための計画を作成する際には、支援を行います。(県)
- (5) 庁舎、消防署、警察署等災害応急対策上重要な施設の津波災害対策については、万全を期するものとします。(県、市町村)

出典：高知県「高知県地域防災計画（地震及び津波災害対策編） H26. 9」

東日本大震災では、復興手法（現在位置 or 移転）の決定要因については、「住民意向」を最重要項目としている。(P12 参照)

津波対策は、浸水深に基づく一律的な高台移転の検討を進めるのではなく、地域の社会的・物的特性、地域におけるリスクの受容レベル等、地域特性に応じた多様な解決策があることを前提として、減災まちづくりの方向性を地域住民とともに追求するという姿勢が重要である。

本指針では、事前復興計画づくりの取組を通じて、地域住民との合意形成を図りながら、事前の高台移転の検討を進めるものとしている。

表 2-3 浸水深と津波被害との関係

0.3m以上	避難行動がとれなく（動くことができなく）なる
1m以上	津波に巻き込まれた場合、ほとんどの人が亡くなる
2m以上	木造家屋の半数が全壊する（注：3m以上でほとんどが全壊する）
5m以上	2階建ての建物（あるいは2階部分まで）が水没する
10m以上	3階建ての建物（あるいは3階部分まで）が完全に水没する

出典：内閣府、南海トラフの巨大地震モデル検討会（第二次報告）
「津波断層モデル編－津波断層モデルと津波高・浸水域等について H24. 8」

なお、「高知県津波避難計画策定指針（H25.12）」では、高台への移転検討についての記載がある。また、高知県は、南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める 9 県知事会議の一員として、積極的な政策提言活動を行っている。

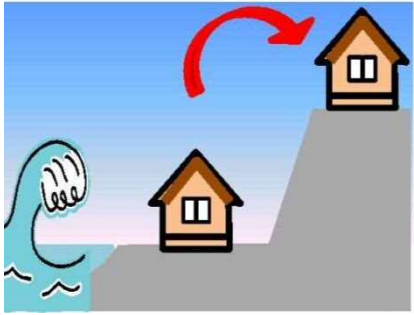

	高台への移転	現在地での高層化
復興手法		
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 命と財産を守れる ・ 仮設住宅等の建設が不要 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在の生活を継続できる ・ コミュニティ、文化の継承が可能
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移転適地の確保が必要 ・ コミュニティを保つため地区全体の合意による集団移転が必要 ・ 就業地の避難対策が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 膨大な範囲の造成が必要 ・ 多額の資金が必要 ・ 多少の津波被害のリスクを伴う

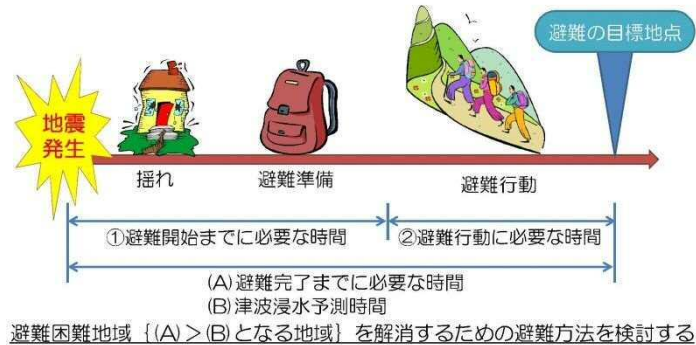
図 2-5 事前復興の視点

【避難や高台移転に関する考え方】

避難については、地域の特性や住民の年齢構成等を踏まえるとともに、高台への移転（集団、社会福祉施設等、個人）の検討も含めた検討が重要である。

①避難困難地域の抽出と避難の検討

津波からの避難は原則として徒歩によるものとし、地形や既存の建物を利用した津波避難場所の確保を優先的に検討する。



項目	ガイドライン	備考
避難開始までに必要な時間	5分	東北地方太平洋沖地震では、約15%の方が5分以内に避難を開始している
歩行速度	0.7m/秒 (歩行困難者、身体障がい者、乳幼児等0.5m/秒程度)	過去の地震等の事例を調査した資料等を参考

『地域類型と復興のための施策』

②高台への移転検討

津波による甚大な被害が想定される地域では、津波高や津波浸水予測時間を参考に、移転について議論することが望まれる。

東日本大震災復興会議の提言では、被災地域を地形や津波被害の状況に応じて、右の5つの類型に区分し、復興方針を示している。

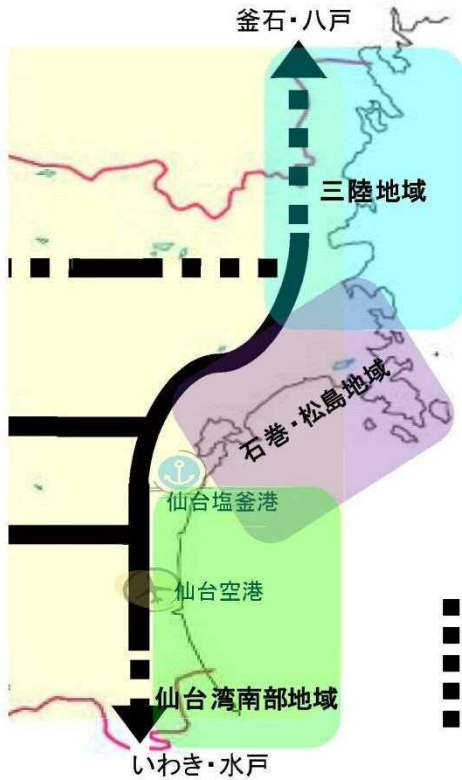
地域の特性	復興の方針
類型1： 平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域	住居や都市の中核機能を高台など安全な場所に移転することを目標とすべきである。
類型2： 平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域	高台の市街地への集約・有効利用を第一に考えるものの、困難も予想されるため、平地の安全性を向上させた上での活用も必要となる。
類型3： 斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地及び集落	海岸部後背地の宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転することを基本とする。
類型4： 海岸平野部	巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用を組み合わせなければならない。その際、交通インフラ等を活用して二線堤機能を充実させ、住居などは二線堤の内陸部など安全な場所へ移転することを基本とする。
類型5： 内陸部や、液状化による被害が生じた地域	都市インフラの補強、住宅の再建、宅地の復旧のための支援を行わなければならない。

高台移転が有効な地域として指摘

出典：高知県「高知県津波避難計画策定指針 H25.12」より整理

【避難や高台移転に関する考え方（宮城県）】

沿岸部イメージ図

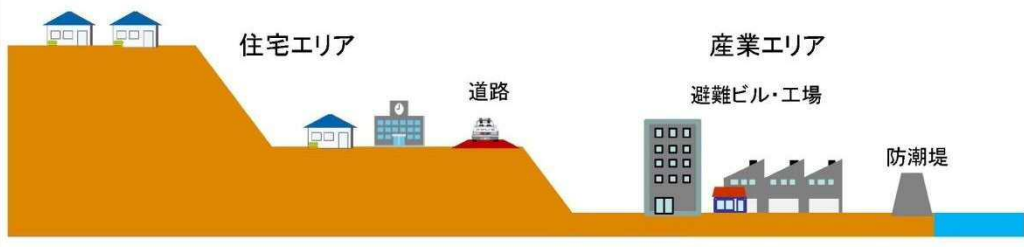


- 高台移転・職住分離
- 漁港の集約・再編, 水産加工品のブランド化, 6次産業化
- 三陸の自然を生かした観光振興
- 三陸縦貫自動車道の整備促進

- 高台移転・職住分離
- 多重防御
- 漁港の集約・統合, 産業の集積・高度化
- 松島・牡鹿半島を生かした観光振興

- 多重防御
- 空港・港湾を生かした物流機能, 産業立地の推進
- 農地集約, 6次産業化
- 国営公園・防災緑地・防災林の整備
- 常磐自動車道の整備促進

高台移転・職住分離イメージ



多重防御イメージ



出典：宮城県「宮城県震災復興計画 H23.10」

【復興まちづくりにおける防災緑地（福島県）】

従来の海岸堤防のみによる「一線防御」ではなく「多重防御」による総合的な防災力の向上の取組の1つとして、防災緑地計画ガイドラインを策定している。

復興まちづくりのイメージ

防災緑地とは？

○防災緑地は、非常時の(1)防災機能、通常時の(2)地域振興機能、(3)景観・環境の再生・形成機能の3つの機能を有しています。

(1)防災機能

- i) 津波を減衰し、浸水被害範囲を軽減し、避難時間を確保する。
- ii) 津波による漂流物を捕捉し、漂流物の衝突による被害を軽減する。

(2)地域振興機能

海洋レクリエーションや自然とのふれあいの場として活用する。

(3)景観・環境の再生・形成機能

地震や津波で失われた景観や環境の再生・形成を図る。

出典：福島県「福島県防災緑地ガイドラインについて H26. 2」

【津波防災の分類（岩手県）】

津波防災は、津波のエネルギーへの対応方法により、「回避型」、「分散型」及び「抑制型」の3つに分類できることから、多重防災型まちづくりは、地域の状況に応じてこの分類を組み合わせることで描いていくものである。

分類	回避型	分散型	抑制型
ねらい (巨大津波に対して)	生命と財産を守る	生命を守り、財産の多くを保全する	生命を守り、財産の壊滅的被害を防ぐ
イメージ			

回避型：津波を回避するため、浸水しない安全な地域に移転する。
 分散型：防災施設等の配置により、津波エネルギーを分散して市街地を守る。
 抑制型：第一線の防災施設に加え、道路や鉄道などの嵩上げで津波エネルギーを抑制し壊滅的被害を防ぐ。

出典：岩手県「東日本大震災津波復興計画 復興基本計画 H23. 8」

【浸水深を考慮した土地利用の考え方（岩手県）】

被災市町村における復興に向けた土地利用について、岩手県が共通する考え方をガイドラインとして示すことで、被災地域の復興まちづくり計画の早期策定を促し、民間を含む復興活動の円滑な誘導・促進を図る。

- ①居住系…住宅、病院、災害弱者関連施設等の居住を伴うもの
 - ・津波リスクの最も低い内陸側から誘導することを基本とする。
 - ・配置にあたっては公共交通サービスとの関連性や、土砂災害等のリスクにも配慮する。
 - ・災害時要援護者が滞在する病院や福祉施設等は浸水しないエリアに誘導する。
- ②業務系…事務所、店舗、工場等の居住の伴わないもの
 - ・津波に対する安全度の観点のみならず、利便性や業務内容に配慮しながら地域産業の活性化の観点からエリアの設定する。
 - ・津波来襲時に二次災害をもたらすおそれのある燃料や薬品等の保管・配置・管理等に十分配慮し、流出防止の対策を担保するための措置を講じる。
- ③公共系…庁舎、学校、公民館等の災害対策の拠点となるもの
 - ・災害発生時に対策本部や避難所・救護施設となる庁舎、公民館等の公的施設は、浸水しないエリアに誘導する。
 - ・学校及び地区公民館（地域コミュニティにおいて使用される集会所等のこと）は、浸水しないエリアへ誘導することを基本としつつ、学区や町内会等の利便上やむを得ない場合は、避難対策や構造制限等の条件付きで浸水エリアに設置することも可能とする。

●防潮堤防等整備後の浸水深を考慮した土地利用の考え方

施設及び土地利用	浸水区分 今津波の浸水区域外	想定浸水深※1			防潮堤の外 (海側)	考慮すべき事項
		浸水なし	2m未満 ※2	2m以上 ※2		
公共系	市町村庁舎、公民館等 (避難、救護施設)	◎	○	×	×	役場庁舎は、災害時に行政の中核機能を維持するため、浸水しない区域を基本とする。また、災害時の避難所、救護施設となる公民館等も同等とする。
	地区公民館等	◎	○	△	×	△の区域では、床が基準水位※3以下の階まではRC構造とすることが望ましい。公営住宅等の複合化や、津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
	学校	◎	○	△	×	学校は、今津波の浸水区域外を原則とする。やむを得ず△の区域に設置する場合は、確実な避難手段を確保する。
住居系	病院、福祉施設等 (災害時要援護者滞在)	◎	○	×	×	高齢者や身体障害者、幼児等の災害時要援護者用施設は、浸水しない区域を原則とする。
	福祉施設等 (災害時要援護者滞りなし)	◎	○	△	×	△の区域では、床が基準水位以下の階まではRC構造とすることが望ましい。公営住宅等との複合化や、津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
	住宅	◎	○	△	×	津波リスクの低い内陸側から誘導することを基本とする。△の区域では、木造、鉄骨造は、原則として設置不可とし、床が基準水位※3以下の階までRC構造で、それ以上の階を有するもののみ設置可能とすることを基本とする。なお、床が基準水位以下の階は原則として居住不可とすることが望ましい。集合住宅は公民館等との複合化や津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
業務系	商業、流通、生産、加工施設	○	○	○	△	△の区域では、工場等の業務上必要がある場合のみ設置可能とする。浸水するリスクのある区域に設置する場合は、避難手段を確保するとともに、燃料等の危険物の流出防止対策を考慮するものとする。
	自然エネルギー関連施設	○	○	○	△	△の区域では、(台風等の高波、波浪に対する)耐浪性のある施設(風力発電等)のみ設置する。
	港湾、漁港施設及びその関連施設	-	-	-	○	津波来襲時の業務従事者等の避難手段を確保するとともに、燃料等の危険物の流出防止対策を考慮するものとする。

※1 「想定浸水深」：防潮堤整備及び地盤高上げが完了した状態で、想定される最大級の津波が来襲した場合(来襲時の潮位で、海岸保全施設の破壊は考慮しない条件)のシミュレーションによる浸水深。
 ※2 許容浸水深は2mを標準とするが、地域の特性によりこれより小さくすることも考えられる。(本文 2 (2) 参照)
 ※3 「基準水位」：防潮堤が破壊するなど、最悪の条件下で想定される最大級の津波が来襲した場合のシミュレーションによる浸水高に建物等への衝突による津波の数値上昇を加えた水位。(本文 3 (2) 参照)

出典：岩手県「復興まちづくり 土地利用の考え方 H24.9」 より整理

第3章

地区の復興まちづくり計画

(1) 復興手法と地区の復興まちづくり計画

地区の復興まちづくり計画では、建築制限と復興事業との関連性、復興事業の相互連携などを考慮し、復興まちづくりにおける基幹となる事業を定める。

市町村は、地区別復興手法の選択（現在位置 or 移転）に伴う第二次建築制限（または災害危険区域による制限）、地区の復興まちづくり計画での被災住民等との合意形成の状況を踏まえ、復興事業の実施に向けた取組を行う。

具体的には、大震災からの復興における国や県の特例措置の有無を確認しながら、復興事業メニューを整理する。

東日本大震災では、復興交付金（基幹事業 5 省 40 事業）を活用した復興まちづくりが進められている。

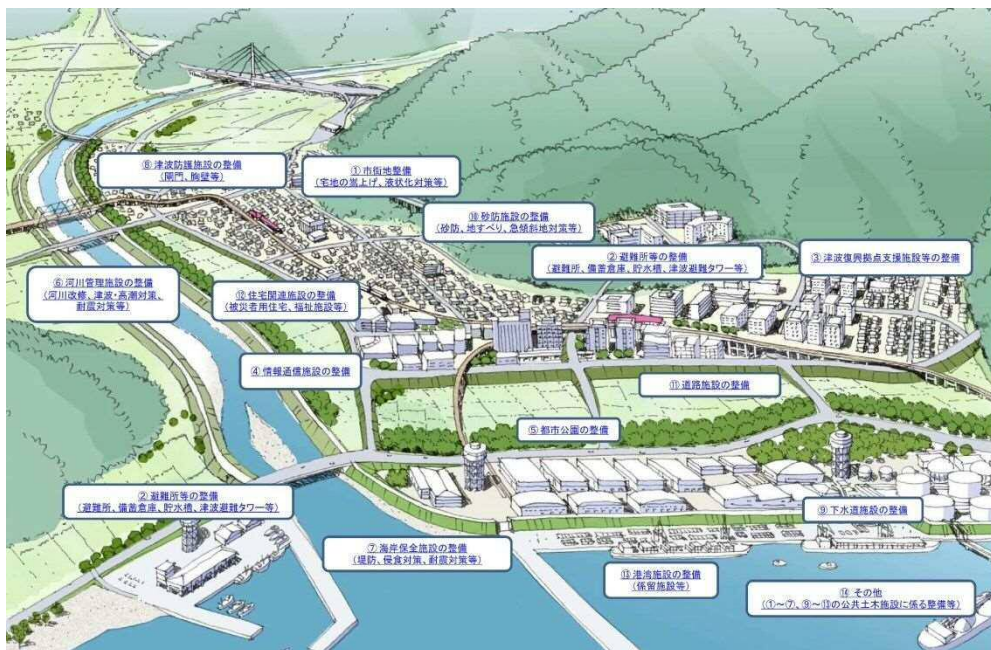


図3-1 復興まちづくりのための事業制度一覧（イメージ図）

[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/report/fukukou-index.html>

本指針では、復興まちづくりにおける基幹となる事業として、

「被災市街地復興土地区画整理事業」「防災集団移転促進事業」について整理する。

なお、他事業との連携によって、より効果的かつ効率的に被災地の復興を実現できる場合があるので、事業連携について積極的に検討することが重要である。

表3-1 東日本大震災における主な復興まちづくり事業メニュー

都市計画に関わる復興まちづくり	主な事業メニュー
市街地整備	被災市街地復興土地区画整理事業（※） 都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業） 市街地再開発事業 住宅市街地総合整備事業 住宅地区改良事業
避難所等の整備	都市防災総合推進事業
津波復興拠点支援施設等の整備	津波復興拠点整備事業 都市・地域交通戦略推進事業
道路施設の整備	道路事業
都市公園の整備	都市公園事業
住宅関連施設の整備	防災集団移転促進事業（※） がけ地近隣等危険住宅移転事業 優良建築物等整備事業

（※）：本指針では、復興まちづくりにおける基幹事業として整理

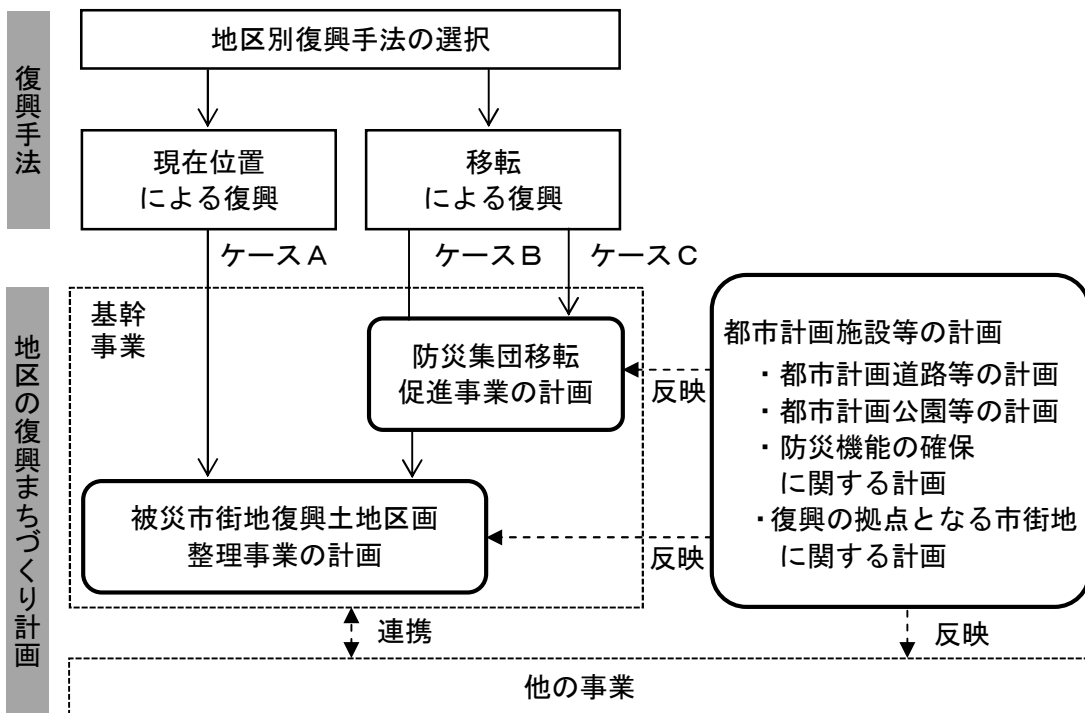


図3-2 復興手法と地区の復興まちづくり計画

		基幹事業のイメージ	事例	
現在位置による復興	ケース A	<p>被災区域</p> <p>被災市街地復興 土地区画整理事業</p>	宮城県名取市 (P114) 宮城県女川町 (P115) 岩手県陸前高田市 (P116~118) 兵庫県神戸市 (P122~124)	
	移転による復興	ケース B	<p>被災区域 (移転元)</p> <p>必要に応じ、 他事業で整備 (公園等)</p> <p>被災市街地復興 土地区画整理事業</p> <p>移転先</p>	宮城県仙台市 (P117)
		ケース C	<p>被災区域 (移転元)</p> <p>必要に応じ、 他事業で整備 (公園等)</p> <p>防災集団移転促進事業による基盤整備 ・既存住宅の活用 等</p> <p>被災市街地復興 土地区画整理事業</p> <p>移転先</p>	宮城県東松島市 (P133)
	ケース C	<p>被災区域 (移転元)</p> <p>必要に応じ、 他事業で整備 (公園等)</p> <p>防災集団移転促進事業による基盤整備 ・既存住宅の活用 等</p> <p>被災市街地復興 土地区画整理事業</p> <p>移転先</p>	福島県新地町 (P139~140)	

※：被災市街地復興土地区画整理事業の概要は P60 参照、防災集団移転促進事業の概要は P74 参照

図 3 - 3 復興手法による事業ケース

(2) 都市計画施設等の計画

①都市計画道路等の計画

都市計画では、都市内の道路を自動車専用道路、幹線街路、区画街路及び特殊街路に区分し、都市計画道路として定めることができる。これらを総称して「街路」と呼んでおり、都市計画の決定及び都市計画事業の認可等により整備が可能となる。

都市計画道路は、都市の骨格を形成するとともに、日常生活及び産業活動を行う上で交通機能として重要な役割を果たす。また、人々が安全で快適な都市生活を営む上で必要な防災機能や環境機能等の様々な機能も有している。

都市計画道路等都市内道路の機能

機能の区分		内容	
交通機能	通行機能	人や物資の移動の通行空間としての機能（トラフィック機能）	
	沿道利用機能	沿道の土地利用のための出入、自動車の駐停車、貨物の積み下ろし等の沿道サービス機能（アクセス機能）	
空間機能	都市環境機能	景観、日照、相隣等の都市環境保全のための機能	
	都市防災機能	避難・救助機能	災害発生時の避難通路や救助活動のための通路としての機能
		災害防止機能	火災等の拡大を遅延・防止するための空間機能
	収容空間	公共交通のための導入空間	地下鉄、都市モノレール、新交通システム、路面電車、バス等の公共交通を導入するための空間
		供給処理・通信情報施設の空間	上水道、下水道、ガス、電気、電話、CATV、都市廃棄物処理管路等の都市における供給処理および通信情報施設のための空間
道路付属物のための空間		電話ボックス、電柱、交通信号、案内板、ストリートファニチャー等のための空間	
市街地形成機能	都市構造・土地利用の誘導形成	都市の骨格として都市の主軸を形成するとともに、その発展方向や土地利用の方向を規定する	
	街区形成機能	一定規模の宅地を区画する街区を形成する	
	生活空間	人々が集い、遊び、語らう日常生活のコミュニティ空間	

出典：日本都市計画学会「新都市計画マニュアルⅡ【都市施設・公園緑地編】都市交通施設 H15. 3」

i) 都市計画道路等の種別と幅員

都市計画における道路種別、機能、考え方は以下のとおりである。

道路種別	幅員の目安	機能と考え方
主要幹線道路、 幹線道路	18m 以上	既存都市計画道路やその他主要な国、県道を基本に、必要に応じ都市計画変更（線形、幅員）、新規決定を行う。
補助幹線道路	16m～18m	主要幹線道路、幹線道路を補完する形で、都市計画変更（線形、幅員）、新規決定を行う。
主要区画道路	10m～15m	幹線道路、補助幹線道路への交通の集散道路として、区画道路の内、歩道を設置する主要区画道路を配置する。土地区画整理事業、地区計画等との整合を図り計画し、必要に応じ都市計画決定する。
区画道路	4.0m, 6.0m, 8.0m, 9.0m	街区を構成する日常の生活道路として、区画道路を配置する。土地区画整理事業、地区計画等との整合を図り計画する。

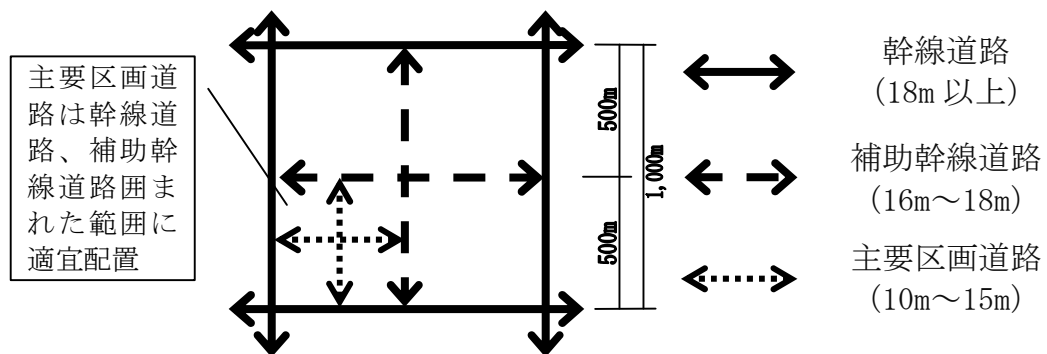


図 3-4 一般的な市街地における道路の配置モデル

出典：日本都市計画学会「新都市計画マニュアルⅡ【都市施設・公園緑地編】都市交通施設 H15.3」より整理

ii) 道路配置、街区計画

通過交通の排除等の段階的な道路の配置と合わせて街区計画を行う。

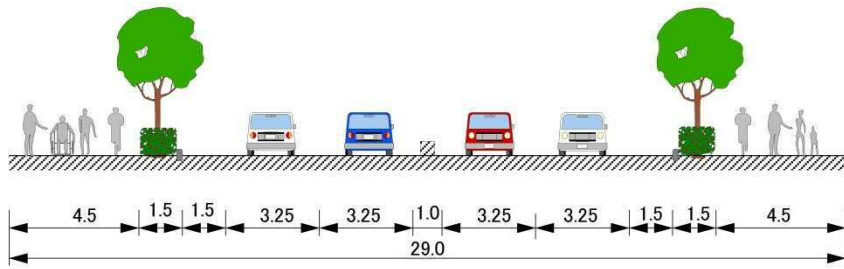
道路配置は、従前の土地利用との整合、地区の歴史、まち並みや景観等の地域資源の保存等に留意し計画する。街区計画は、計画する土地利用の敷地規模を考慮する。



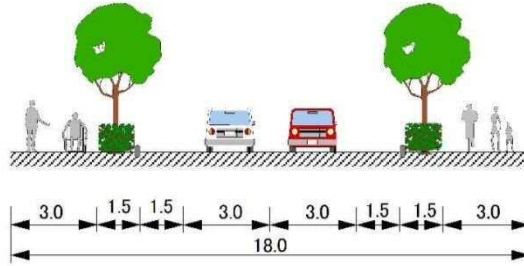
図 3-5 段階的な道路網の例

出典：日本都市計画学会「新都市計画マニュアルⅡ【市街地整備編】土地区画整理 H15.3」

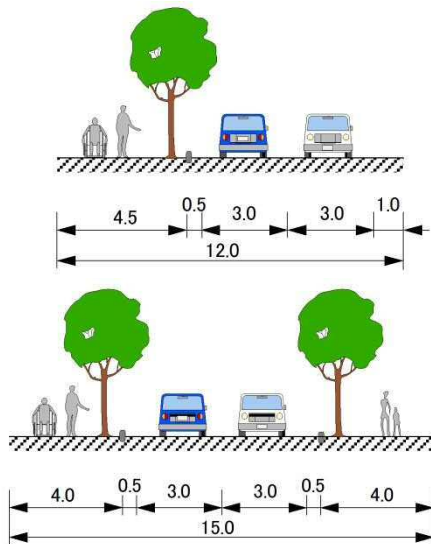
【道路種別の幅員構成の例】



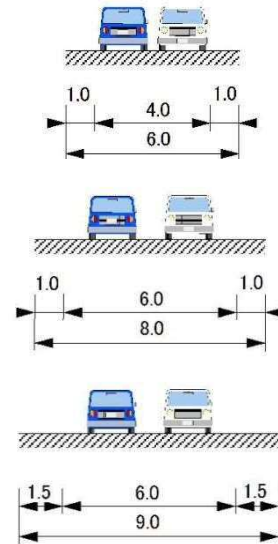
幹線道路(4車線)の断面イメージ



幹線・補助幹線道路(2車線)の断面イメージ



主要区画道路の断面イメージ



区画道路の断面イメージ

※道路幅員は、P44,45 の被災時の通行を考慮したものである。

ii) 避難路としての計画

安全性の高い避難路とすることが重要であり、津波避難の場合には、「より早くより高くへの避難」を原則にするなど、災害の種類を想定して避難路の計画的な配置を図る。

●避難路の位置づけ

幹線道路、補助幹線道路を避難路として位置づける。

役 割	後述の避難地まで安全に避難する道路
配 置	各地点から概ね 500m 以内に配置する。ネットワークさせる。
道路幅員	最低 15m、目安 16m 以上

●地区防災道路の位置づけ

主要区画道路を地区防災道路として位置づける。

役 割	避難路のほかに、地域消火や初期避難、緊急車両通行等のための道路
配 置	誘致圏域 100m～150m
道路幅員	最低 6m、目安 10m 以上

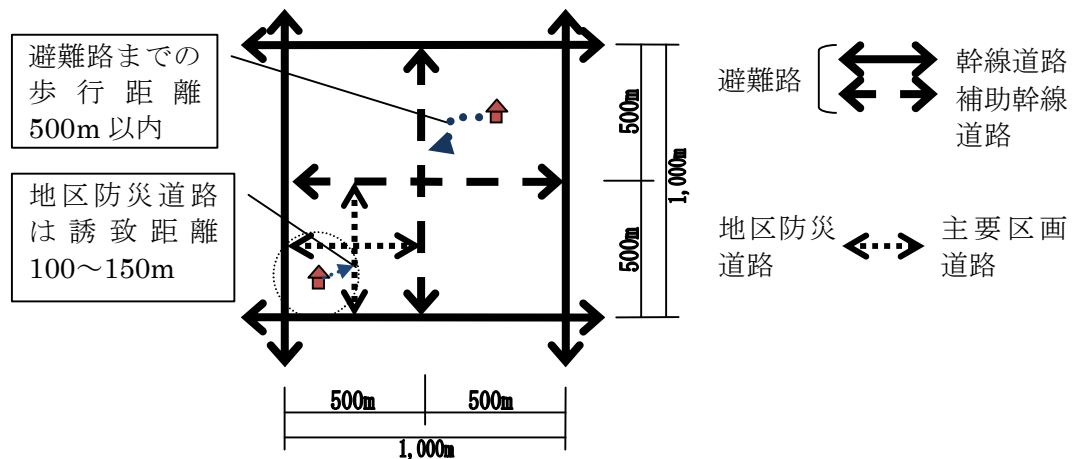


図 3 - 6 避難路等の配置モデル

第 8 版 都市計画運用指針 平成 27 年 1 月 国土交通省

～ 略 ～

②防災機能からの道路の配置

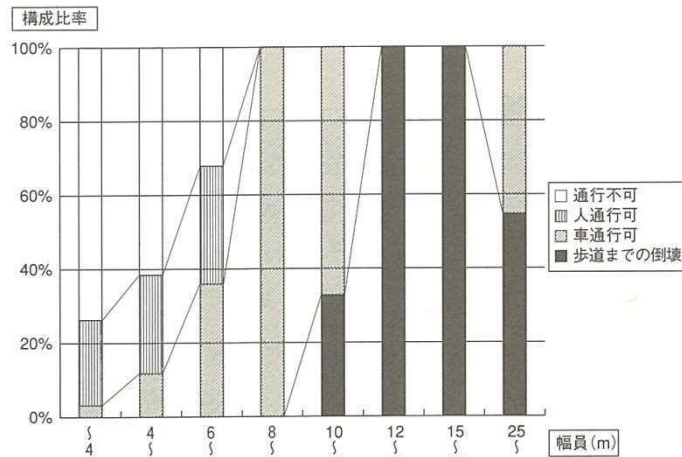
都市内道路は災害時の避難路や延焼遮断の防災のための空間としての機能を勘案して配置することが望ましい。避難路は、平成 8 年建設省告示第 1029 号に従い、広域避難地又はこれに準ずる安全な場所へ通ずる幅員 15m 以上の道路又は幅員 10m 以上の緑道とし、避難路の沿道は、建築物の不燃化等を図ることが望ましい。また、避難地となる公園等と一体的に計画することが望ましい。

～ 略 ～

【阪神・淡路大震災での復興における道路幅員の考え方】

阪神・淡路大震災における幅員と道路閉塞の関係では、8mを超える道路であれば人間の通行が可能であり、12mを超える道路であれば車両の通行が可能であった。

避難計画（避難者数、避難手段、沿道建物状況等）との整合検証を行うことで、15mに満たない場合でも避難路としての活用を検討してもよい。



注) 車通行可: 車道 (車道、歩道の区別がない場合も含む) 上に倒壊建築物があるが通行可能なもの
歩道まで倒壊: 歩道上に倒壊建築物があるが、それが車道までは及んでいないもの

図 I-3-10 阪神・淡路大震災における幅員と道路閉塞の関係

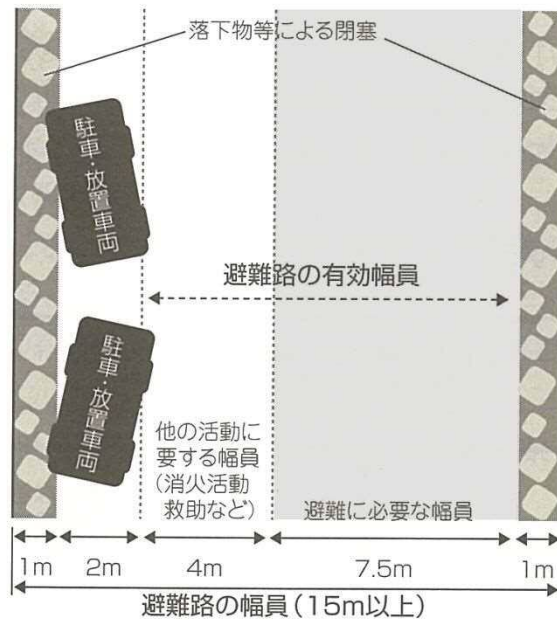


図 I-3-11 避難路としての適否の判断方法のイメージ

出典：国土交通省推薦「改訂 都市防災実務ハンドブック H17.2」より整理

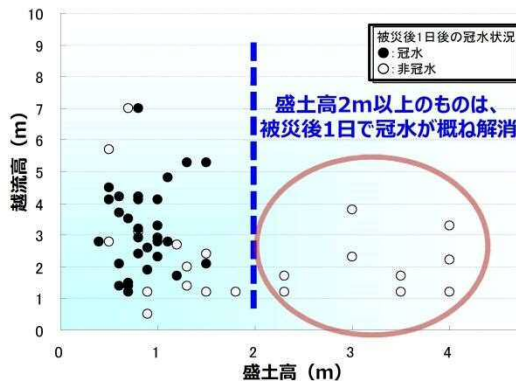
【東日本大震災での復興における道路幅員等の考え方（宮城県の場合）】

宮城県では、被災データを基づき、多重防御機能を有した道路の考え方とともに、避難時間確保や浸水範囲減少といった側面からその効果を示している。

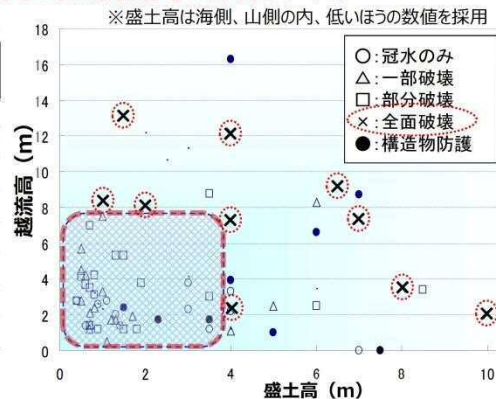
【バックデータ】多重防御機能を有した施設（道路）の考え方



◆ 今次津波においては、道路が冠水し、内陸部からの救助活動等の障害となった。



▲ 越流高と盛土高による、翌日の冠水状況



▲ 越流高と盛土高による、法面*破壊状況
※引き波による破壊の影響が大きい山側法面

盛土高

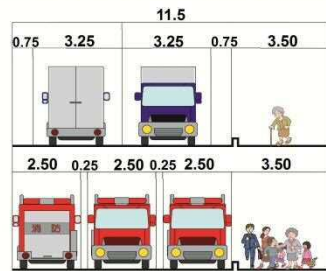
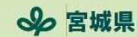
盛土高2m以上の道路は被災後1日に冠水が概ね解消

早期の通行確保が必要な避難路・救出路は、2m以上の盛土構造とすることが望ましい。

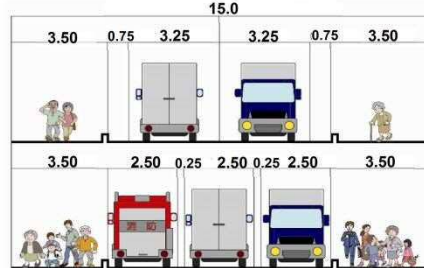
● 越流高が8m以上の箇所等においては、津波による全面破壊の事例もみられる

66

【バックデータ】多重防御機能を有した施設（道路）の考え方

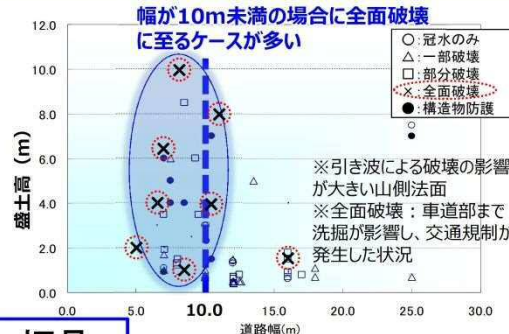


▲ 海岸線に並行する道路幅員構成例



▲ 海岸線に直交する道路幅員構成例

※平常時における車線幅員は道路構造令の第3種第2級相当の規格を採用
※歩道幅員は道路構造令による、歩行者交通が多くない場合の自転車歩行者車道の幅員



▲ 盛土高と道路幅による法面破壊状況

幅員

緊急時、路側にて緊急車両等が停車状態で、車両がすれ違い可能な車道幅員を設定
歩道を含む道路全体の幅員は10m以上とし、歩道は破壊が進行する山側に設置することで、一部破壊が生じても車道の機能を損なわないよう配慮

67

②都市計画公園等の計画

都市計画公園は、人々にとっては憩いや安らぎの場、スポーツや文化活動、コミュニティ活動等を通じた交流の場であるとともに、都市における環境問題や防災に対応していくといった多面的な役割を果たす。

こうした多面的な役割を踏まえ、各市町村に適した計画づくりを進めることが重要である。

都市計画公園以外の公園緑地の位置づけや東日本大震災における公園緑地の機能にも配慮する必要がある。



潮江西部 2 号公園 (高知市)



鏡野公園 (香美市)

公園緑地の概念

区 分		公園緑地	
施設 緑地	都市計画公園	都市公園法に規定するもの	
	都市計画公園 以外	公共施設 緑地	港湾緑地、国民公園、児童遊園、 条例設置の公園 等
		民間緑地	公開空地、建築物緑化施設、 市民緑地（人工地盤型） 等
地域制 緑地	法によるもの	特別緑地保全地区（都市緑地法）、 風致地区（風致政令）、 生産緑地地区（生産緑地法）、 歴史的風土特別保存地区（古都保存法）、 市民緑地（都市緑地法）、 保安林区域（森林法） 等	
	契約・締結によるもの	緑地協定（都市緑地法） 等	
	条例等によるもの	条例に基づく緑地の保全制度 等	

東日本大震災における公園緑地等の機能

主な公園緑地等		津波防災において求められる公園緑地等の機能						
		【多重防衛の一つとしての機能】			【避難路・避難地機能】		【復旧・復興支援機能】	
		津波の 減衰	湛水の 場	漂流物 の補足	避難路	避難地	活動 拠点	資材置 き場等
公園	海浜公園	○	△	○		○	○	
	高台公園				○	○	○	
	大規模公園 (防災拠点)						○ ○	
緑地	防潮林	○		○				
	緩衝緑地	○	△	○				
	街路樹	△		○	○			
	居久根	○		○				
その他の 空き地や農地等			○					

出典：国土交通省「東日本大震災からの復興に係る公園緩衝緑地整備に関する技術的指針 H24.3」

i) 都市計画公園の配置計画

都市計画において定める都市公園は、「住区基幹公園」「都市基幹公園」「大規模公園」「国営公園」「緩衝緑地」に分類され、主な都市公園の機能や考え方は、以下のとおりである。

分類		標準面積	機能と考え方
都市 基幹 公園	運動公園	15～70ha	都市レベルの公園であり、既都市計画決定を基本とし、必要に応じ都市計画変更を行う。
	総合公園	10～50ha	
住区 基幹 公園	地区公園	4 ha	既存の都市計画決定を基本に、必要に応じ都市計画変更、新規決定する。地区公園の誘致距離は 1km、近隣公園の誘致距離 500m を標準とする。
	近隣公園	2 ha (2.0 m ² /人※)	
	街区公園	0.25ha (1.0 m ² /人※)	住民の一番身近な公園として、土地利用や街区計画に合わせて配置し、都市計画決定する。誘致距離は 250m を標準とする。

※土地区画整理事業の施行地区内の居住人口一人当たり必要面積（3 m²以上）と、近隣住区の人口（1万人）等から算出した値

土地区画整理法施行規則

（設計の概要の設定に関する基準）

第九条

～ 略 ～

六 設計の概要は、公園の面積の合計が施行地区内に居住することとなる人口について一人当たり三平方メートル以上であり、かつ、施行地区の面積の三パーセント以上となるように定めなければならない。ただし、施行地区の大部分が都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第八条第一項第一号の工業専用地域である場合その他特別の事情により健全な市街地を造成するのに支障がないと認められる場合及び道路、広場、河川、堤防又は運河の整備改善を主たる目的として土地区画整理事業を施行する場合その他特別の事情によりやむを得ないと認められる場合においては、この限りでない。

～ 略 ～

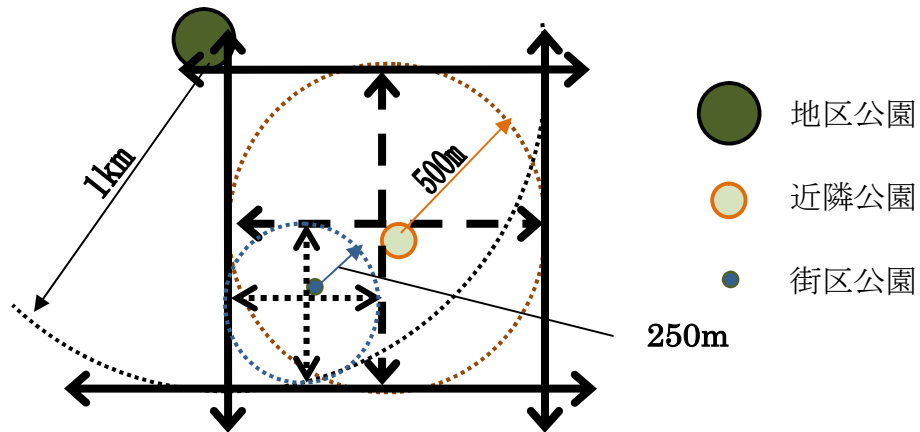


図 3-7 住区基幹公園の配置モデル

出典：日本都市計画学会「新都市計画マニュアルⅠ【都市施設・公園緑地編】公園緑地 H14.9」より整理

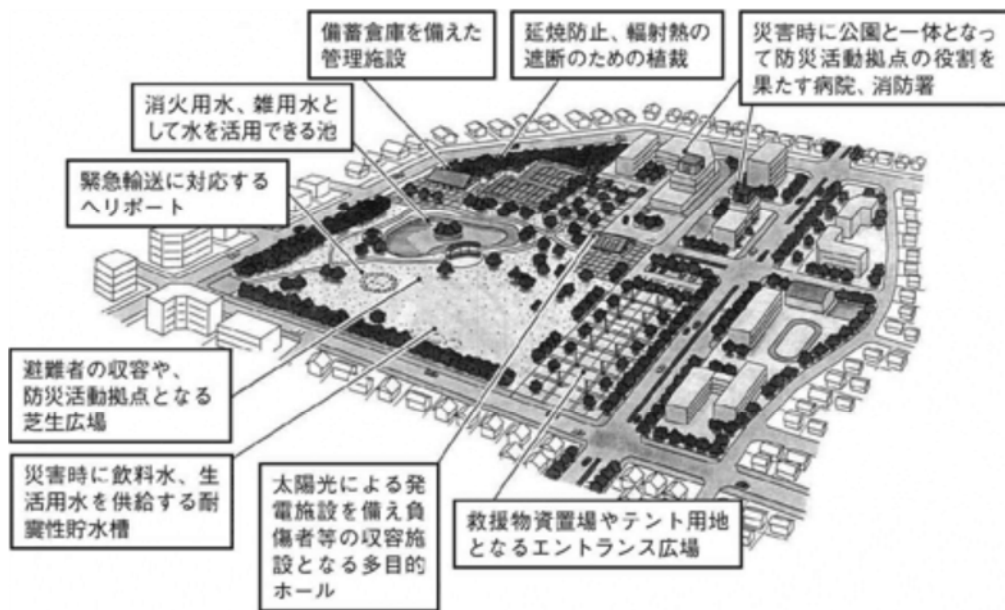


図 3-8 防災公園のイメージ

[出典：国土交通省 HP] http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/ko_shisaku/kobetsu/

ii) 避難地としての計画

津波避難の場合には「避難の目的や滞留時間の明確化」を行うなど、災害の種類を想定して避難地の計画的な配置を図る。

●広域避難地の位置づけ

都市計画公園として位置づける場合は、運動公園、総合公園等の都市基幹公園となる。都市計画公園以外でも同等の機能、面積を有すれば広域避難地として位置づけられる。

役 割	地震災害時において主として一の市町村の区域内に居住する者の広域的な避難の用に供する公共空地
配 置	各地点から広域避難地までの歩行距離はおおむね 2 km 以内、避難路に直結
必要な規模	面積 10ha 以上、面積 10ha 未満の場合でも、隣接・近接し一体的に公共施設等と合わせて 10ha 以上となればよい。

●一次避難地の位置づけ

都市計画公園として位置づける場合は、地区公園、近隣公園となる。都市計画公園以外でも同等の機能、面積を有すれば一次避難地として位置づけられる。

役 割	地震災害時において、主として近隣の住民が避難する公共空地
配 置	誘致距離 500m 程度、地域の生活圏域(概ね 100ha 以下)に 1カ所程度
必要な規模	面積 1 ha 以上

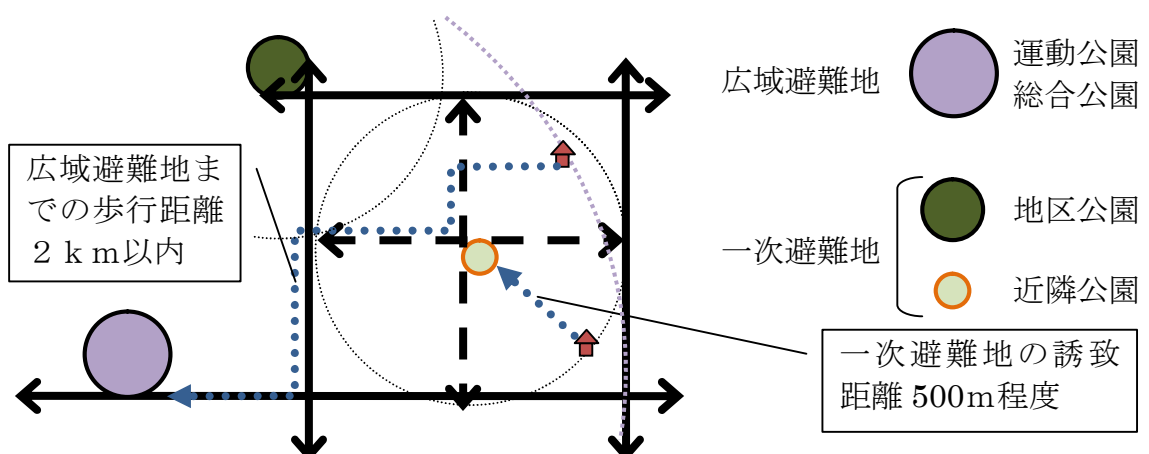


図 3-9 避難地の配置モデル

【避難段階と公園緑地の役割等】

避難地等として必要な機能は、避難の目的や滞留時間により異なることに留意が必要である。

なお、避難地の規模の設定にあたっては、学校等の公共施設や津波避難ビル等、対象となる施設と避難対象人口の関係を踏まえた必要な面積を設定することが重要である。

必要避難スペース（有効避難面積：㎡）

$$= \text{対象避難人口（人）} \times \text{有効避難単位面積※（㎡/人）}$$

※有効避難単位面積：現状に応じて 1～2 ㎡/人とする。

●避難路等の役割と公園緑地での対応

避難の段階	公園緑地の役割	避難等の状況	公園緑地・オープンスペースで必要な機能
直後段階 津波から緊急に避難する生命確保段階	一次避難地	<ul style="list-style-type: none"> 津波から早急に避難できる位置にあり、津波被害から逃れることのできる高さがある場所に可及的速やかに避難可能 具体的には、高台公園や神社の境内といった公園緑地・オープンスペース、盛土による嵩上げをした公園、または、避難ビルや避難タワー等 	<ul style="list-style-type: none"> 避難の目印となるランドマークの設置 照明施設及び電源の設置、確保 二次避難のための避難地までの経路案内 応急手当や、緊急用の飲料水や毛布等を備蓄できる倉庫
緊急段階 支援物資が届くまでの数日を過ごす生命維持の段階	一次避難地（避難所）	<ul style="list-style-type: none"> 一次避難地から、避難所（公園の体育館や学校、公民館等）に移動 ただし、浸水等により避難経路が確保できていない場合、一次避難地に孤立する可能性有り 	<ul style="list-style-type: none"> 支援物資が届くまでと考えられる 3 日間程度の生活ができる食料や飲料水、衣類や暖房器具等が備蓄できる倉庫 避難所への避難経路が確保できない高台公園等でも、数日を過ごすことができる飲料水や食料、建物やテント、仮設トイレ
応急段階 救援活動が行われている生活確保の段階	広域避難地（避難所）	<ul style="list-style-type: none"> 屋内で滞在できる施設を有する大規模公園等や、小規模であるがテントが設置できる地区公園等 	<ul style="list-style-type: none"> 発電施設や通信施設、飲料水、雑用水が確保できる設備等 仮設トイレや洗濯機等が設置できる設備等 給水車等の支援車両がアクセスできる動線と駐車スペース
復旧・復興段階 復旧・復興活動が行われている生活再建の段階	広域避難地（避難所）	<ul style="list-style-type: none"> 屋内で滞在できる施設を有する大規模公園等や、仮設住宅が設置できる地区公園、大規模公園等 	<ul style="list-style-type: none"> 発電施設や通信施設、飲料水、雑用水が確保できる設備等 仮設トイレや洗濯機等が設置できる設備等 給水車等の支援車両がアクセスできる動線と駐車スペース

出典：国土交通省「津波被害に強いまちづくりにおける公園緑地の整備に関する技術資料 H24. 3）」より整理

③防災機能の確保に関する計画

東日本大震災では、都市施設をはじめとする構造物の防災機能（ハード対策）に依存することの限界が改めて認識された。

このため、ソフト・ハードの施策を組み合わせた「多重防御」を基本とし、計画的な防災機能の確保を図ることが重要である。

迅速な避難や延焼拡大の防止を図るための都市施設の配置や構造は、各地域（市町村）の実情等を踏まえ、立案する必要がある。

特に、密集市街地の火災により延焼が拡大した地区においては、道路幅員や公園面積のみで防災機能を確保するだけでなく、沿道の不燃化や消防防火施設の配置等と組み合わせ、防災機能を確保する。

防災都市構造のイメージ



出典：国土交通省推薦「改訂 都市防災実務ハンドブック H17. 2」

i) 避難地周辺、避難路等沿道の不燃化

火災時に輻射熱、熱気流等に対する安全性を向上させるために、避難地周辺、避難路等沿道の不燃化を図る。

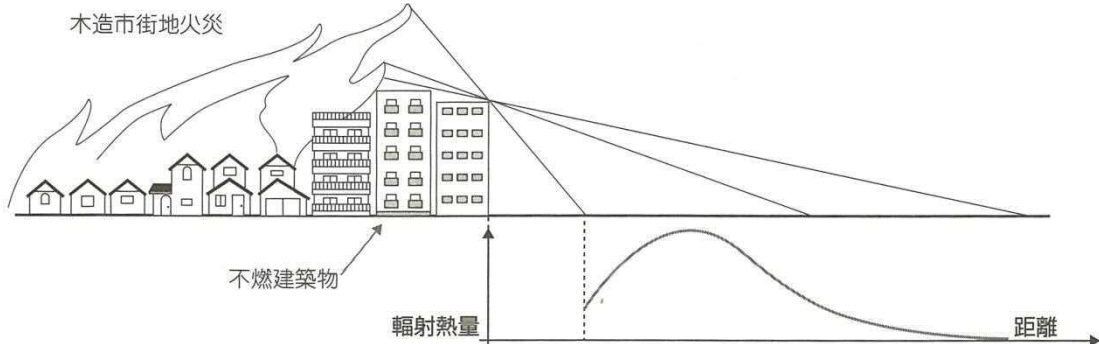


図 3-10 不燃化の効果

出典：国土交通省推薦「改訂 都市防災実務ハンドブック H17. 2」

●避難地周辺の不燃化

不燃化の区域の幅	最低 30m 以上
不燃化の目標	耐火率 70%

●避難路沿道の不燃化

不燃化の区域の幅	20～30m
不燃化の幅が十分に取れない場合	建物の高さの最低限度、間口率を設定

●地区防災道路沿道の不燃化

不燃化の区域の幅	一宅地分(12m 程度)
建物の高さ	5m 以上

【不燃化の事例】

●地区計画で、間口率、高さの最低限度を指定した事例

本町二・四・五・六丁目地区防災街区地区整備計画（東京都渋谷区）

- ・建築物の間口率の最低限度 0.7（主要生活道路 8 号沿線のみ）
- ・建築物等の高さの最低限度 5 m（主要生活道路 8 号沿線のみ）

などがある。

●不燃化促進のための防火地域、準防火地域の拡大等の事例

- ・大阪府守口市、門真市、寝屋川市では、火災からの安全性を高めるため、準防火地域を従来の部分指定から、市街化区域全域（防火地域を除く）に拡大している。
- ・大阪府防災都市づくり広域計画（H21. 1）では、都市防火区画を構成する都市計画道路等沿道に防火地域を指定する方針を掲げている。

ii) 延焼遮断帯と防火区画の計画

都市レベルでの延焼拡大防止のために、延焼遮断帯によって分割された防火区画の確立を図る。

延焼遮断帯は、「空地（道路、河川等）」「空地と片側不燃化」「空地と両側不燃化」に区分し、設計風速、後背の市街地の状況、および不燃化する建物高さをもとに算定できる。

●防火区画の計画

防火区画の要整備区域の設定	原則として市街化区域内であるが、火災危険性が低い区域は除外できる。
延焼遮断帯となりうる都市施設	道路、河川、鉄道等
防火区画の規模	延焼遮断帯により 60～100ha となるよう設定

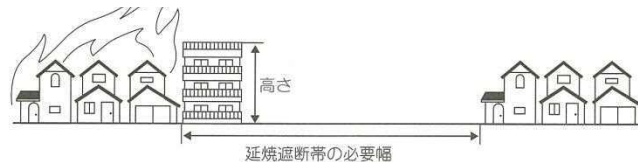
●簡便法による延焼遮断帯に関する計画指針

空地のみで確保する場合	60～70m 程度
空地と片側不燃化で確保する場合	35～45m 程度
空地と両側不燃化で確保する場合	35～40m 程度

空地のみで確保する場合



空地と片側不燃化で確保する場合



空地と両側不燃化で確保する場合

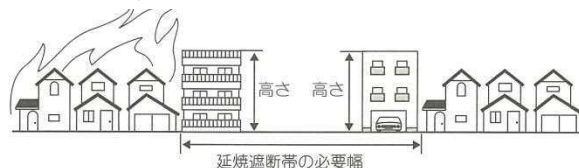


図 3-11 延焼遮断帯効果のイメージ

出典：国土交通省推薦「改訂 都市防災実務ハンドブック H17. 2」

iii) 既成市街地での防災性の向上に関わる計画

都市の防災性は、十分な空地、空間の確保により向上させていくことが基本となるが、密集市街地等をはじめとする既成市街地では、先に示した考え方に基づく基準等を満足させることが困難な場合が多い。

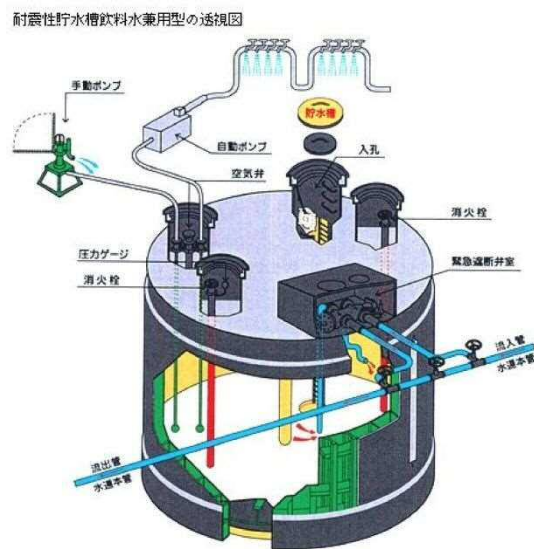
そのような場合には、災害時の初期段階での避難活動、消防活動等の円滑化を優先とし、耐震性貯水槽、備蓄倉庫、避難施設の整備とともに、既存防災施設の機能強化等の総合的な取組を検討する。

事前復興計画づくりにおいて、まち歩き点検をきっかけとして初期消火や避難の支障要因となるブロック塀の危険性を把握するなど、住民が主体となって地区の防災・減災に向けた取組を進めることが望ましい。(P17 参照)

【耐震性貯水槽の整備】

耐震性貯水槽は、大規模地震等の発生時に予想される同時多発火災等に対処するため、地域住民による初期消火のための水を確保することとしているが、この中でも飲料水兼用型は、消火用はもちろんのこと、水道施設の破壊等で飲料水の供給機能が復旧するまでの間、飲料水が確保できるようにしているものである。

耐震性貯水槽の種類は、耐震性貯水槽、耐震性貯水槽地上設置型、耐震性貯水槽飲料水兼用型となっている。



[出典：総務省 HP] <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h12/html/12172z10.htm>

iv) 津波避難に関する計画

津波避難に関する計画立案では、まずは第一に人命を守るために迅速かつ確実に避難ができる避難路、避難施設の計画が不可欠である。

標準的な考え方や基準に固執することなく、市町村の実情等を考慮した計画を立案することが重要である。

【浸水深と建物被害の目安（高知県）】



出典：高知県「高知県版第 2 弾 南海トラフ巨大地震による震度分布・津波浸水予測」

④復興の拠点となる市街地に関する計画

東日本大震災により被災した多くの地域では、住宅や業務施設のみならず、学校、医療施設、官公庁施設といった公益的施設も甚大な被害を受けた。地域全体の復興の拠点として、これらの施設の機能を一体的に有する市街地を緊急に整備し、その機能を確保することが喫緊の課題となった。

このため、津波防災地域づくりに関する法律第 17 条に規定している一団地の津波防災拠点市街地形成施設の枠組みを活用し、津波からの防災性を高めるとともに、被災地の復興を先導する拠点となる市街地の形成を支援するため、津波復興拠点整備事業が創設された。

一団地の津波防災拠点市街地形成施設とは、津波防災地域づくりに関する法律第 2 条第 15 項に規定しているように、津波による災害の発生のおそれが著しく、かつ、当該災害を防止し、または軽減する必要性が高いと認められる区域内の都市機能を、津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成する一団地の住宅施設、特定業務施設又は公益的施設及び公共施設をいい、都市計画法第 11 条に規定する都市施設として都市計画に定めることができる。

特定業務施設	事務所、事業所その他の業務施設で津波被災地の基幹的な産業の振興、当該区域内の地域における雇用機会の創出及び良好な市街地の形成に寄与するもののうち、公益的施設以外のもの
公益的施設	教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のために必要なもの
公共施設	道路、公園等、公共の用に供する施設

津波復興拠点整備事業は、東日本大震災の津波により被災した地域における復興の拠点となる市街地を緊急に整備するために支援を行うものである。

また、南海トラフ地震の津波を見据えた防災のために、社会資本整備総合交付金（防災・安全交付金）の基幹事業として、津波防災拠点整備事業が平成 27 年度に創設された。

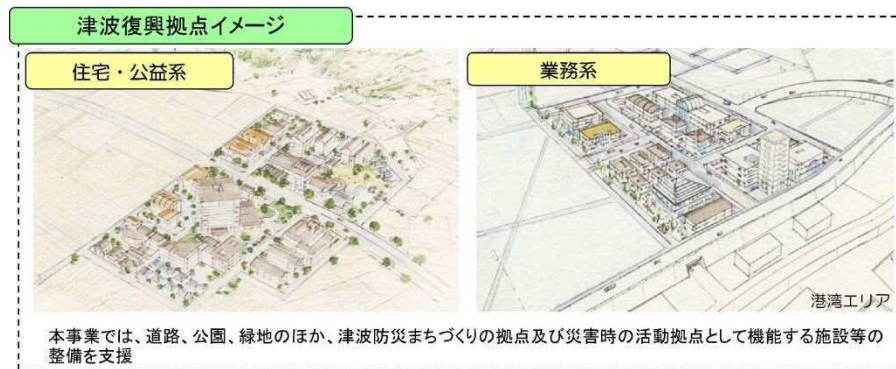
i) 津波復興拠点整備事業と津波防災拠点整備事業

津波復興拠点整備事業と津波防災拠点整備事業は、事業の実施時点（復興と防災）の違いがあることから、事業内容に多少違いがある。

復興まちづくりを実践する時点では、復興の拠点となる市街地に関わる事業とともに、特例措置の有無を確認することが必要である。

●津波復興拠点整備事業

東日本大震災の津波により被災した地域における復興の拠点となる市街地（津波防災地域づくりに関する法律の「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定されたもの（津波復興拠点）に限る。）を緊急に整備するために支援を行う事業をいう。



[出典：復興庁 HP] <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

●津波防災拠点整備事業

南海トラフ地震の津波により甚大な被害が想定される地域において、都市の津波からの防災性を高める拠点となる市街地（津波防災地域づくりに関する法律の「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として、都市計画決定されたもの（津波防災拠点）に限る。）を整備するために支援を行う事業をいう。



[出典：国土交通省 HP] <http://www.skr.mlit.go.jp/kaisai/demae/pdf/150303-2.pdf>

表 3-2 津波復興拠点整備事業と津波防災拠点整備事業の比較

	津波復興拠点整備事業	津波防災拠点整備事業
概要	東日本大震災の津波により被災した地域における復興の拠点となる市街地（津波防災地域づくりに関する法律の「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定されたもの（津波復興拠点）に限る。）を緊急に整備するために支援を行う事業をいう。	南海トラフ地震の津波により甚大な被害が想定される地域において、都市の津波からの防災性を高める拠点となる市街地（津波防災地域づくりに関する法律の「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として、都市計画決定されたもの（津波防災拠点）に限る。）を整備するために支援を行う事業をいう。
補助（交付金対象）	<ul style="list-style-type: none"> ○津波復興拠点整備計画策定支援 ○津波復興拠点のための公共施設等整備 <ul style="list-style-type: none"> ・地区公共施設 道路・公園・緑地・広場 ・その他の施設 ・津波防災拠点施設 津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設 ・津波復興拠点支援施設 各種のイベント、展示、余暇活動等の地域交流、子育て支援、高齢者生活相談等、地域活力の復興のための活動の拠点となる施設 ・高質空間形成施設 植栽・緑化施設、せせらぎ・カスケード、カラー舗装・石畳、照明施設、ストリートファニチャー・モニュメント等 ○津波復興拠点のための用地取得造成 	<ul style="list-style-type: none"> ○津波防災拠点整備計画策定支援 ○津波防災拠点のための公共施設等整備 <ul style="list-style-type: none"> ・地区公共施設 道路・公園・緑地・広場 ・その他の施設 ・津波防災拠点施設 津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設 ○津波防災拠点のための用地取得造成 <ul style="list-style-type: none"> ・地区公共施設 道路・公園・緑地・広場 ・その他の施設 ・公益的施設 教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設、その他の施設で居住者の共同の福祉又は利便のために必要な施設
施行要件	<ul style="list-style-type: none"> ○復興整備計画の区域内（復興交付金事業計画の区域を除く）において定められた一団地の津波防災拠点市街地形成施設。 ○ただし、以下のいずれかを満たす市町村の区域内に限る。 <p>イ 浸水により被災した面積が概ね 20ha 以上であり、かつ、浸水により被災した建物の棟数が概ね 1,000 棟以上であること</p> <p>ロ 国土交通大臣がイの要件と同等の被災規模であると認めるもの</p> <p>※原則として 1 市町村あたり 2 地区まで、国費支援の面積上限は 1 地区あたり 20ha までとする。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○次の要件を全て満たす一団地の津波防災拠点市街地形成施設。 ○なお、計画策定、測量試験に掲げる事業については、ロ、ハの要件に該当することが見込まれ、かつ「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」としての都市計画決定が見込まれる区域を含む。 <p>イ 南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定地域内であること。</p> <p>ロ 津波災害特別警戒区域の指定区域を有する市町村の区域内であること。</p> <p>ハ 津波防災地域づくりに関する法律に基づく推進計画に定められていること。</p> <p>※推進計画において都市のコンパクト化に関する方針が記載されており、津波防災拠点に関する計画が都市のコンパクト化の方針と齟齬がないと認められるもの。</p> <p>※原則として 1 市町村あたり 2 地区まで、国費支援の面積上限は 1 地区あたり 5ha までとする。</p>

ii) 都市計画法との関係

一団地の津波防災拠点市街地形成施設は、都市施設として市町村が定める都市計画とされている。都市計画に定めるべき事項としては、種類、名称、位置及び区域といった一般的な事項に加え、一団地の津波防災拠点市街地形成施設に固有のものとして次の事項が必要となる。

- ・住宅施設、特定業務施設又は公益的施設及び公共施設の位置及び敷地の面積等
- ・建築物の高さ、容積率及び建ぺい率の制限

都市施設として都市計画決定された一団地の津波防災拠点市街地形成施設については、都市計画事業の認可を受けてその整備に関する事業を行うことが基本となる。

iii) 嵩上げについて

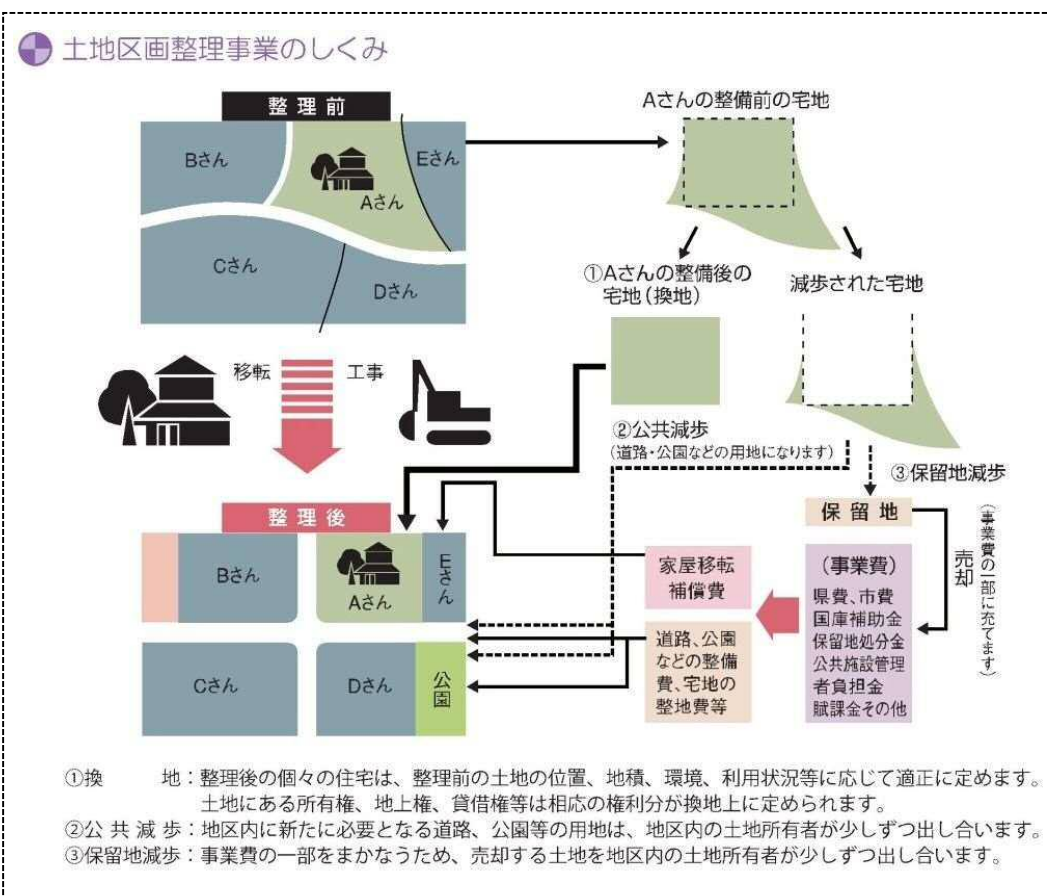
津波による浸水を防ぐために土地の嵩上げ（用地取得造成）を行う場合には、市街地の安全確保方策について複数の施策を検討し、建設コスト・維持管理コスト、環境配慮、高齢者への配慮等、社会的・経済的・自然的な観点で総合的に検討を行う必要がある。

(3) 被災市街地復興土地区画整理事業の計画

①被災市街地復興土地区画整理事業

被災市街地復興土地区画整理事業は、阪神・淡路大震災からの復興のために制定された被災市街地復興特別措置法に基づく事業であり、被災市街地復興推進地域（第二次建築制限区域）を基本に施行する。

土地区画整理事業は、土地所有者等が土地の一部を出し合い、この土地を新たに作られる道路や公園等の公共用地に充てたり（公共減歩）、その一部を売却して事業資金の一部としたりする（保留地減歩）ことで事業を進める仕組みとなっている。



出典：高知県「高知県の都市計画 2011」

個々の土地所有者の土地面積は減少するが、事業施行後は住環境の向上によって土地の評価額が上昇する。なお、施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少することもある。（減価補償：P66参照）

i) 被災市街地復興土地区画整理事業

被災市街地復興特別措置法においては、被災市街地復興推進地域内（第二次建築制限区域内）の土地区画整理事業について、被災市街地復興土地区画整理事業とされている。（【手続き編】P107 参照）

被災市街地復興特別措置法

（被災市街地復興土地区画整理事業）

第十条 被災市街地復興推進地域内の都市計画法第十二条第二項の規定により土地区画整理事業について都市計画に定められた施行区域の土地についての土地区画整理事業（以下「被災市街地復興土地区画整理事業」という。）については、土地区画整理法及び次条から第十八条までに定めるところによる。

被災市街地復興土地区画整理事業の施行においては、被災市街地を一日も早く復興（住宅の確保）させるため、様々な特例がある。

- ・ 換地の特例による集約換地を前提とした「復興共同住宅区」の指定が可能
- ・ 保留地の特例により、公営住宅や防災施設等の整備用地の確保が可能
- ・ 換地計画において土地の一部に代える施行区域内の住宅の給付が可能
（※清算金に変わる住宅等の給付）
- ・ 施行地区外での住宅建設と換地計画における住宅並びに敷地の給付が可能

東日本大震災の復興に対応するため、これを支援する制度として、都市再生区画整理事業における被災市街地復興土地区画整理事業が制度化され、施行地区の拡充によって、必ずしも被災市街地復興推進地域内において行われるものでなくても、支援制度としての被災市街地復興土地区画整理事業を活用することが可能となった。

また、国土交通省から、平成 26 年 3 月に「被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例」が示された。

「被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/materials/images/4kuhuu.pdf>

なお、土地区画整理事業は、以下のような特色を有する事業であり、この特色を踏まえた事業の企画・立案を行うことが必要である。

- ・ 施行者には権利制限を伴う事業執行の権能が与えられていること
- ・ 地権者参加型の事業手法であること
- ・ 具体の土地利用は地権者に委ねられていること

ii) 都市再生区画整理事業

各地域（市町村）の実情を踏まえながら、都市再生区画整理事業の適用を検討する。

東日本大震災においては、被災市街地の復興が円滑に進むよう、都市再生区画整理事業の制度を改正し、嵩上げや液状化対策に対する特例措置等が行われている。（【手続き編】 P118 参照）

都市再生区画整理事業は...

空洞化が進行する中心市街地や、防災上危険な密集市街地など都市基盤が貧弱で整備の必要な既成市街地等において、都市基盤の整備と併せて街区の再編を行う土地区画整理事業に対して補助を行うことにより、土地の有効利用を促進するとともに、安全・安心で快適に暮らすことができ、活力ある経済活動の基盤となる市街地への再生・再構築を支援する制度

4 種類の制度から構成

都市再生事業計画 案作成事業	既成市街地等の再生・再構築を行う土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に対する補助事業
都市再生土地区画 整理事業	都市基盤が貧弱で整備が必要な既成市街地の再生・再構築を行う土地区画整理事業に対する補助事業
被災市街地復興 土地区画整理事業	大規模な災害により被災した市街地の復興を行う土地区画整理事業に対する補助事業
緊急防災空地 整備事業	既成市街地における土地区画整理事業予定地区において、事業化を促進するとともに、緊急に防災性の向上を図る事業に対する補助事業

図 3 - 12 都市再生区画整理事業の概要

iii) 復興住宅等建設区

各地域（市町村）の実情を踏まえながら、大規模災害からの復興に関する法律に基づく「復興住宅等建設区」の適用を検討する。土地区画整理事業施行区域内に復興住宅等建設区を定め、申出換地の特例を適用することで、計画的に復興住宅等を建設することができる。

なお、「復興住宅等建設区」と同じ考え方で発災前に適用する制度として、東日本大震災後に制定された津波防災地域づくりに関する法律に基づく「津波防災住宅等建設区制度」がある。

大規模災害からの復興に関する法律

（事業計画の認定）

第二十一条

3 再度災害を防止し、又は軽減することを目的とする復興一体事業の事業計画においては、施行地区内の再度災害の防止又は軽減を図るための措置が講じられた又は講じられる土地の区域における住宅及び公益的施設の建設を促進するため特別な必要があると認められる場合には、農林水産省令・国土交通省令で定めるところにより、当該土地の区域であって、住宅及び公益的施設の用に供すべきもの（以下「復興住宅等建設区」という。）を定めることができる。

4 復興住宅等建設区は、施行地区において再度災害を防止し、又は軽減し、かつ、住宅及び公益的施設の建設を促進する上で効果的であると認められる位置に定め、その面積は、住宅及び公益的施設が建設される見込みを考慮して相当と認められる規模としなければならない。

【津波防災地域づくりに関する法律】

津波防災住宅等建設区制度の創設

趣旨

今般の震災の被災地域では、津波により、住宅や当該住宅の居住者の共同の福祉又は利便のために必要な市役所、学校、病院、商店等が壊滅的な被害を受けている。津波による災害の発生のおそれの著しい地域では、宅地の盛土・嵩上げ等、津波災害の防止措置を講じた、又は講じられる土地へ住宅及び公益的施設を集約し、津波被害に対する安全性の向上を図ることが喫緊の課題である。

内容

推進計画区域内で施行される土地区画整理事業の施行地区内の津波災害の防止措置を講じられた又は講じられる土地に、住宅及び公益的施設の宅地を集約するための区域を定め、住宅及び公益的施設の宅地の所有者が、当該区域内への換地の申出をすることができる申出換地の特例を設ける。

施行地区イメージ図



[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/point/tsunamibousai.html>

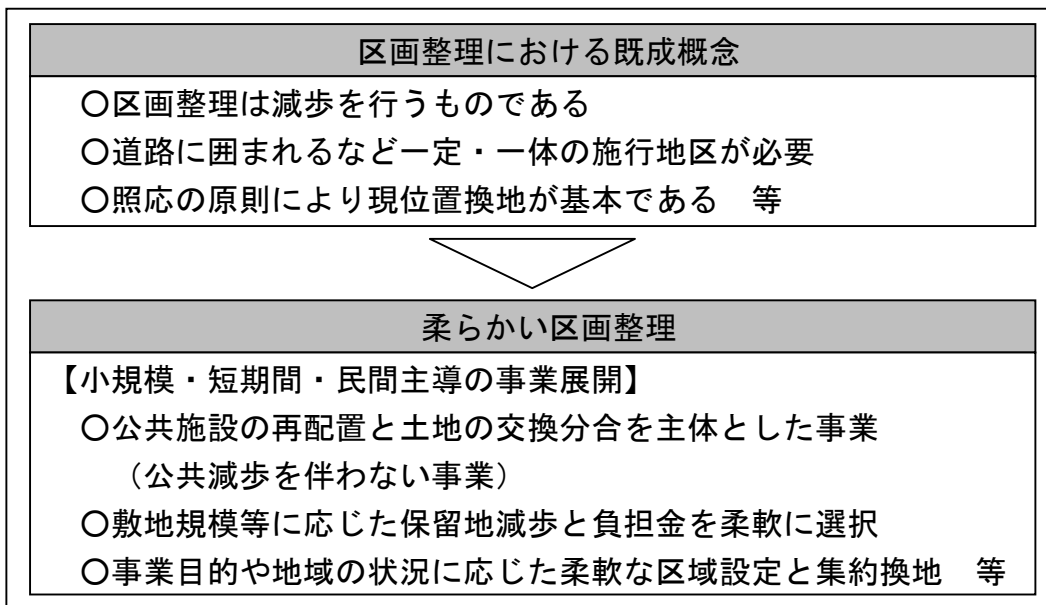
iv) 多様で柔軟な土地区画整理事業の運用

土地区画整理事業は、長年の事業実績の積み重ねの中で、柔軟性に欠ける既成概念に基づく画一的な運用がなされていることが多い。以下のような「柔軟かい区画整理」といった柔軟な運用が求められる。

以下の資料を参考にするとともに、特例措置の有無を確認することが必要である。

- 国土交通省「土地区画整理事業運用指針（H13. 12）」
- 国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）H25. 9」

【柔軟かい区画整理】



[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/materials/tayou/tayou.htm>

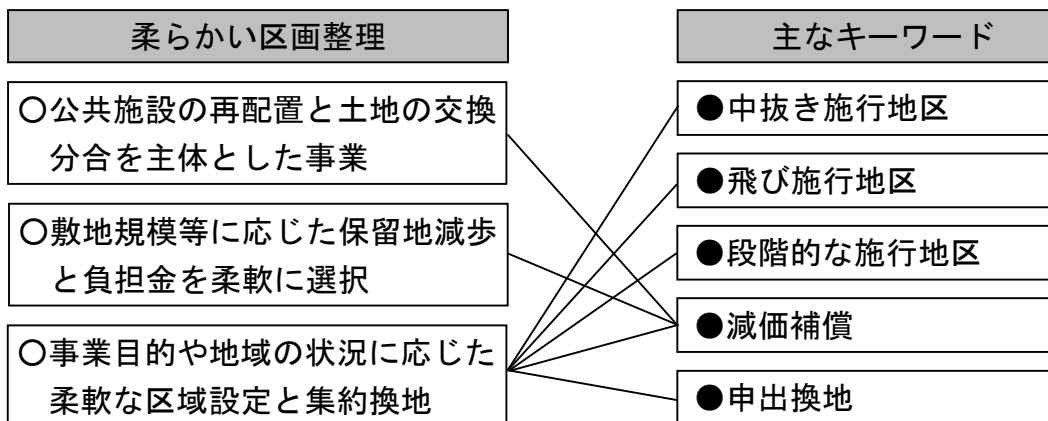


図 3-13 柔軟かい区画整理の主なキーワード

●中抜き施行地区

過去に基盤整備が行われているなど、土地区画整理事業で整備する場合とほぼ同程度の公共施設が整備されており、また敷地の形状の変更も想定されない区域については、施行地区から除外することも検討できる。

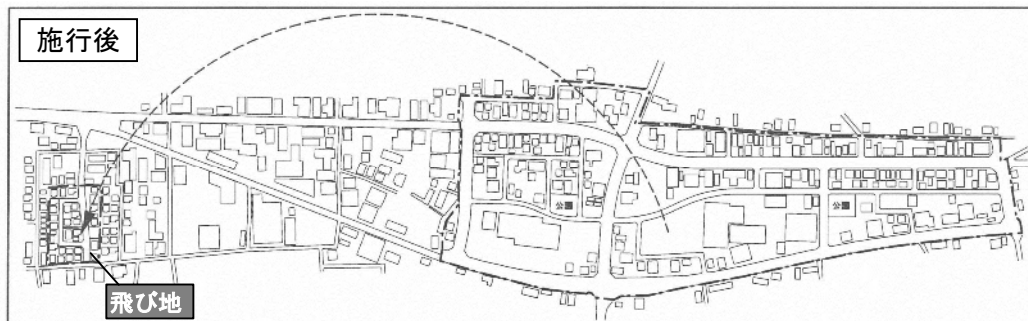
ただし、当該地区を除外するにあたっては、公共施設の連続性に影響が生じないか、又は事業に伴う宅地利用の増進と減歩の関係で、権利者間の公平性が保たれているかについて検討した上で除外することが望ましい。



出典：公益社団法人 街づくり価格整理協会（旧）土地区画整理協会「土地区画整理事業運用指針解説 H14.3」より整理

●飛び施行地区

物理的に離れている地区であっても、両地区が密接不可分の関係にある場合には、飛び施行地区として捉えることができる。この密接不可分の関係については、都市施設や土地利用上の観点から検討することが望ましいが、都市計画事業として実施する場合、一つの都市計画で決定されている必要がある。



出典：公益社団法人 街づくり価格整理協会（旧）土地区画整理協会「土地区画整理事業運用指針解説 H14.3」より整理

●段階的な施行地区

土地区画整理事業として都市計画決定された施行区域についても、事業の熟度や緊急性を考慮して施行区域の中を複数の施行地区に分割して段階的に事業を行うことも考えられる。

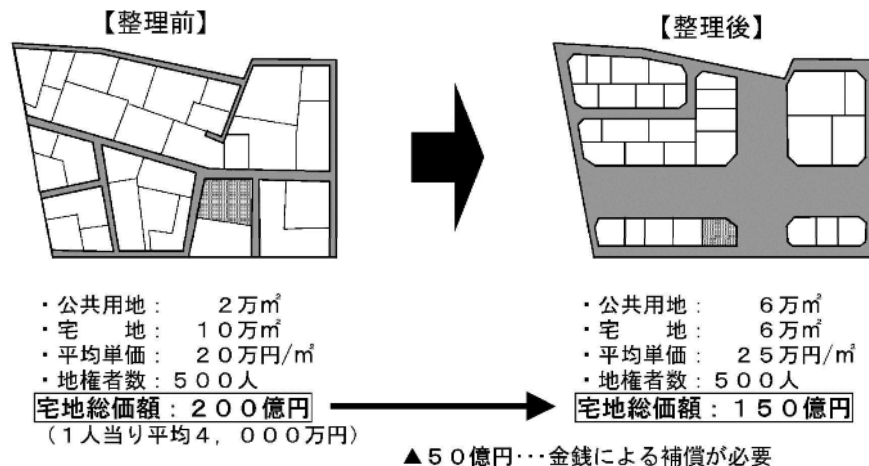
この場合には、当面施行地区に含めない区域についても将来の市街地整備の方針を明らかにしておくことが望ましい。

また、新たに土地区画整理事業に含むことが望ましい区域が生じたり、土地区画整理事業以外の手法での市街地整備が行われるような場合については、都市計画を定める部局と調整して、施行区域の見直しと施行地区の設定を一体的に検討することも考えられる。

●減価補償

施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を「減価補償地区」といい、宅地総価額の減少分が「減価補償金」として地権者に交付される。

実際の事業では、減価補償金相当額をもって宅地を先行買収し、公共用地に充てることにより、従前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を交付しなくてすむようにしている。



[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm>

●申出換地

申出換地とは、土地区画整理事業の換地計画において換地を定めるにあたり、施行地区内の特定の数筆の土地につき所有権その他の権利を有する者全員が他の土地の換地に影響を及ぼさない限度内において、これらの土地に対する換地の位置、範囲に関する合意をし、この合意による換地を求める旨の申出があった場合に、施行者は、公益に反せず、事業施行上支障を生じない限り、当該合意されたところに従って各土地の換地を定めることができるものである。

申出換地を行う場合には、申出をしなかった者についての換地を定めるにあたって、照応の原則に従って換地を定める必要がある。また、「情報提供と機会均等」「権利者の意思確認」に留意する必要がある。

②過去の大震災での都市計画の手続き

大震災発生後の都市計画の決定等は、被災住民の意向を尊重した具体的な復興事業を進める重要な手続きであるため、適切な情報開示のもと行うことが大切となり、過去の大震災での事例を参考にする。

都市基盤や土地利用等の都市計画に関わる「都市の復興」は、生活、住宅及び産業等の復興まちづくりの根幹となるため、都市計画の決定等は、適切な情報開示のもと行うことが大切となることから、過去の大震災での事例を参考にする。

i) 阪神・淡路大震災の場合：2段階都市計画

阪神・淡路大震災においては、発災後約1カ月で、被災市街地復興特別措置法が公布・施行された。

神戸市では、発災後約2カ月で、土地区画整理事業の区域等を都市計画決定している。いわゆる「2段階都市計画」の第1段階目である。その後、事業区域内の街区配置や区画道路を定め、第2段階目の都市計画決定を行っている。

【兵庫県神戸市（松本地区）での2段階都市計画】

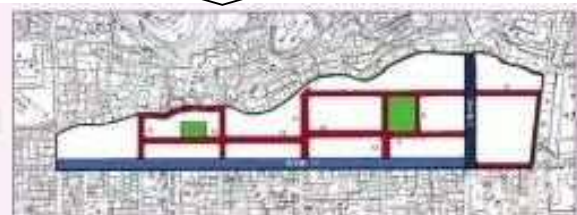
「第1段階」として、行政が責務として復興事業を実施する事業区域と主要な公共施設（幹線道路、近隣公園）を決定する。

その後、事業対象地区の住民の参加により、復興の将来像や具体的な公共施設の規模や配置を、協働と参画により検討していく。そして、計画案がまとまると、それを「第2段階の都市計画」として、都市計画決定や土地区画整理事業の事業計画に反映していく。

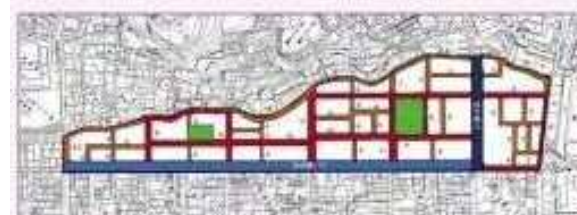
事業区域：約 8.9ha



都市計画決定（第1段階）



都市計画決定（第2段階）

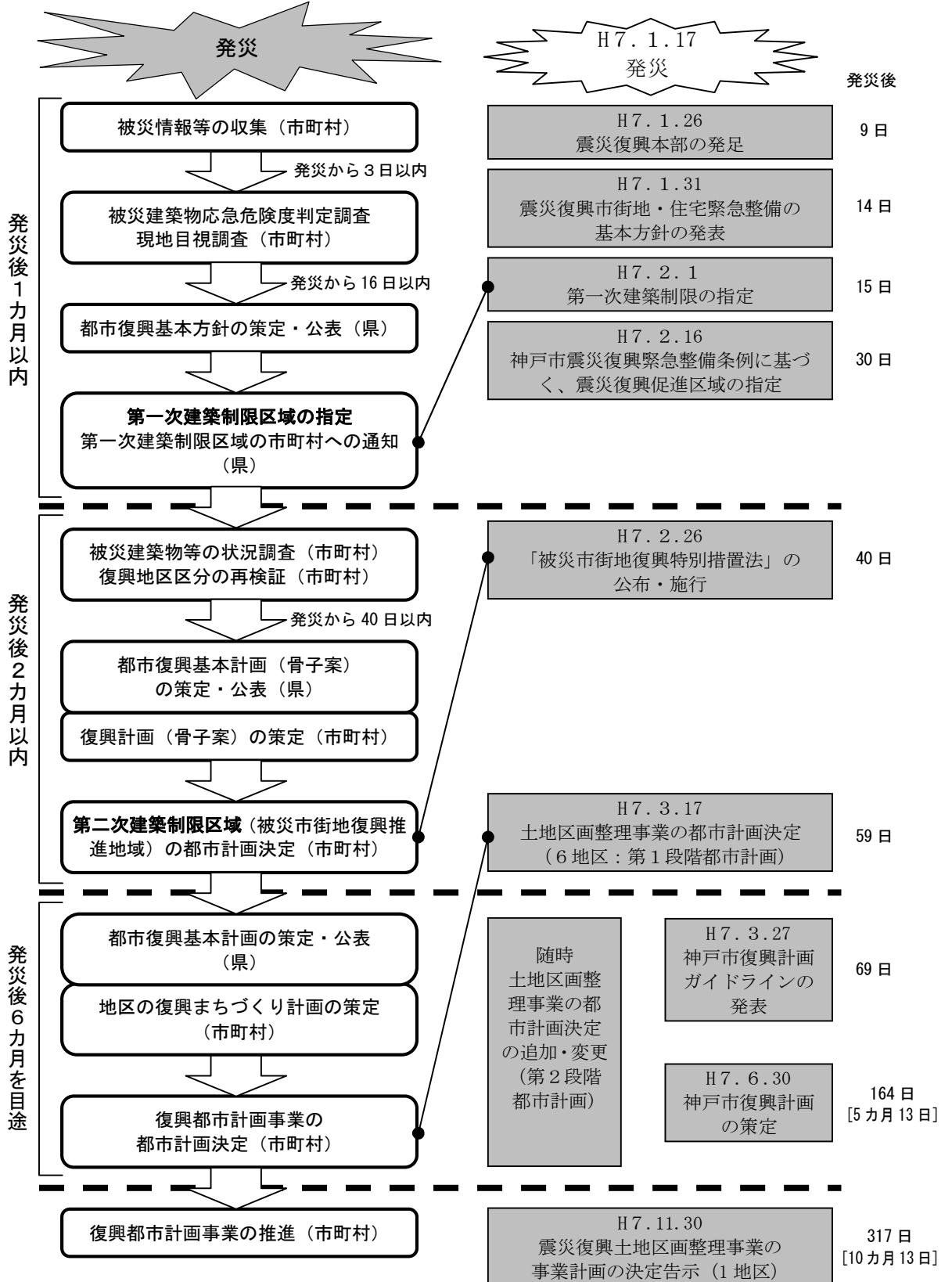


事業計画決定

出典：神戸市「神戸国際港都建設事業震災復興土地区画整理事業協働と参画のまちづくり H23.5」

[本指針の流れ]

[神戸市の事例]



ii) 東日本大震災の場合：第一次建築制限の期間延長

東日本大震災においては、宮城県からの要望を受けて、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律（特例法）が制定された。

この法律では、市街地が甚大な被害を受けた場合において、都市計画等のため必要があり、かつ、市街地の健全な復興のためやむを得ないと認めるときは、災害発生の日から 6 カ月（延長の場合、最長で 8 カ月）以内の期間に限って、指定した区域の建築を制限・禁止できることとされた。（【手続き編】P10 参照）

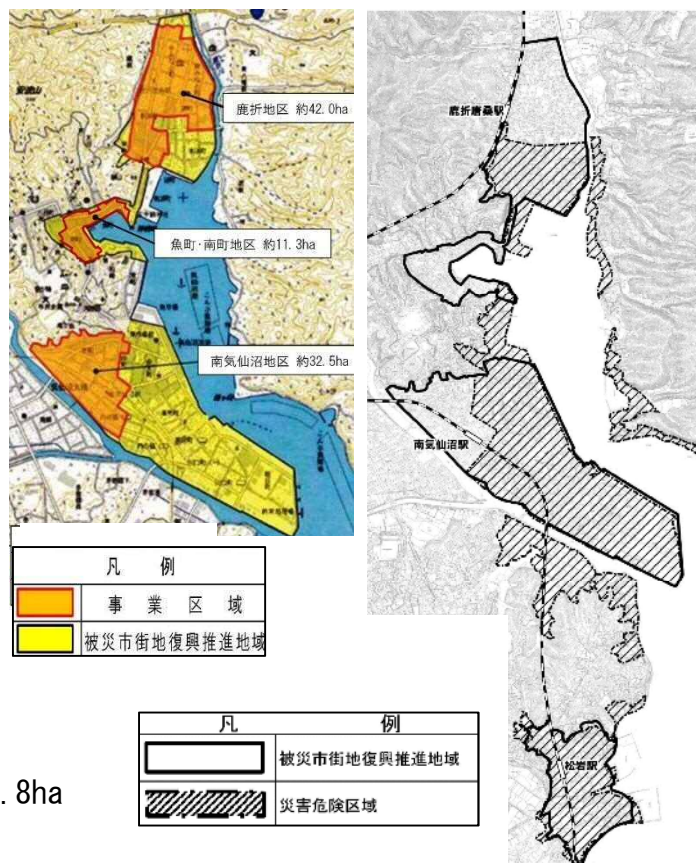
気仙沼市では、特例法による建築制限が解除される前までに、被災市街地復興特別措置法による建築制限（第二次建築制限）を定めている。その後、都市計画法や土地区画整理法による建築制限に移行している。

【宮城県気仙沼市での建築制限】

被災市街地復興推進地域の一部の区域で、土地区画整理事業が施行されている。また、被災市街地復興推進地域の内外で災害危険区域による住宅等の建築物を制限している。

被災市街地復興推進地域の指定は平成 23 年 11 月 11 日（発災後 8 カ月）で、災害危険区域の指定は平成 24 年 7 月 9 日（発災後 16 カ月）となっている。

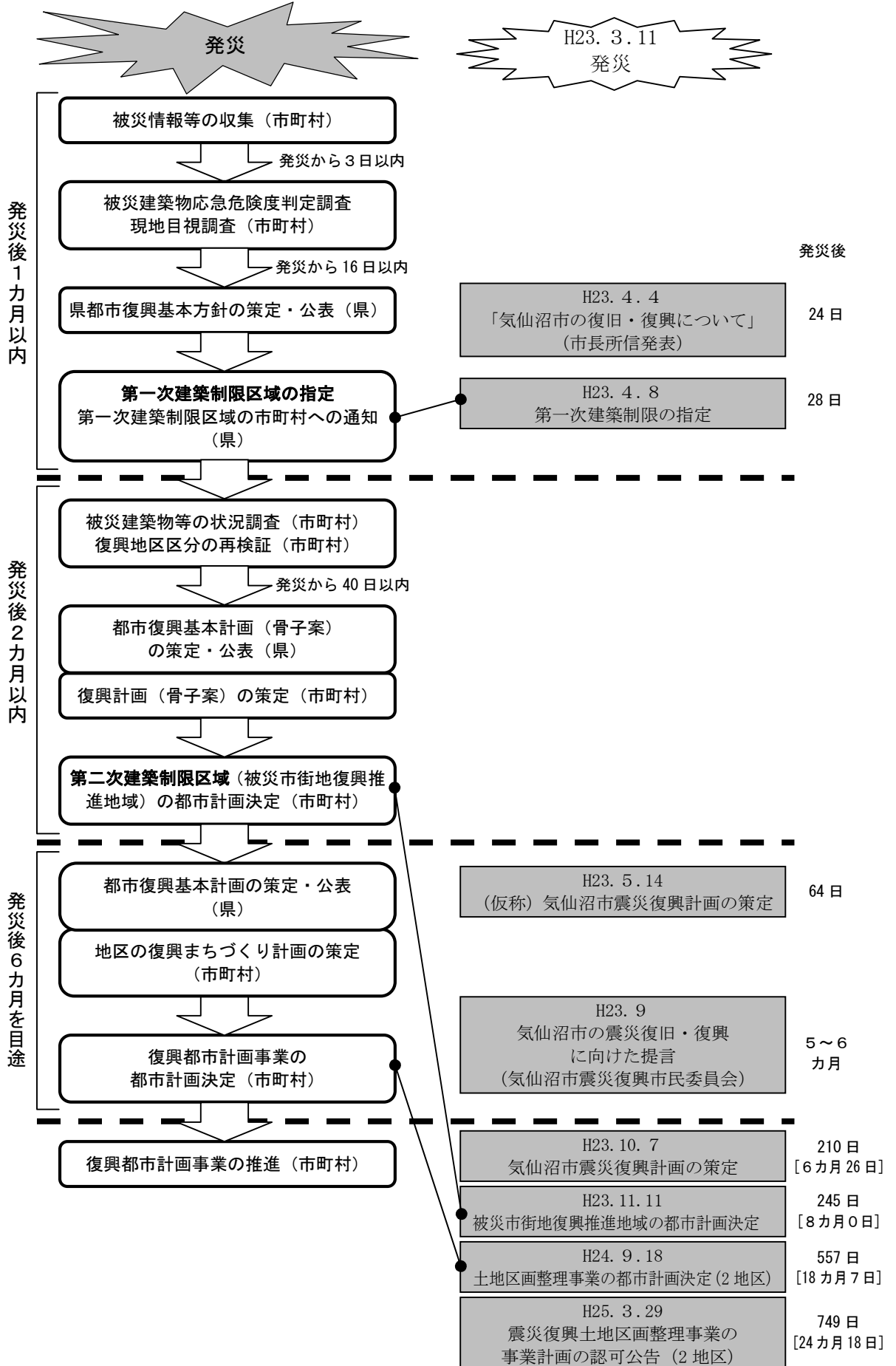
事業区域：3 地区で約 85.8ha



出典：気仙沼市のホームページ より整理

[本指針の流れ]

[気仙沼市の事例]



③段階的な都市計画の考え方（進め方）

過去の大震災の事例を参考に、限られた時間の中で、迅速な都市計画の手続きを実現するためには、平時からの備えを含め、地域住民との協働による取組が重要である。

i) 段階的な都市計画の考え方

被災者にとっては、早期の生活再建が最も重要である。避難生活の中で、個々の事情（被災体験、生活環境、コミュニティ）により、少しでも良い暮らしを模索する。そして、仮設住宅等の避難生活の長期化に伴い、被災者の意向は変化する。

こうしたことから、生活再建に密接に関係する「円滑かつ迅速な都市の復興」は不可欠である。同時に、被災地域における健全な復興の支障となる建築を防止しながら、「大被害を繰り返さない長期的に安全で快適な都市づくり」を実現することも必要である。そして、建築制限は、被災者の早期の生活再建に影響を及ぼすことを十分把握した上で、復興を進めることが重要である。

具体的には、被災者が抱く将来に対する不安を少しでも和らげる取組を進める。その1つとして、発災後1カ月以内に県が策定する「都市復興基本方針」がある。（【手続き編】P30 参照）

法定の都市計画の手続きについても、発災後2カ月以内に市町村が実施する被災市街地復興推進地域（第二次建築制限）の都市計画決定と併せて、地区の骨格となる主要な都市施設（幹線道路、近隣公園等）の都市計画決定（変更）を検討する。

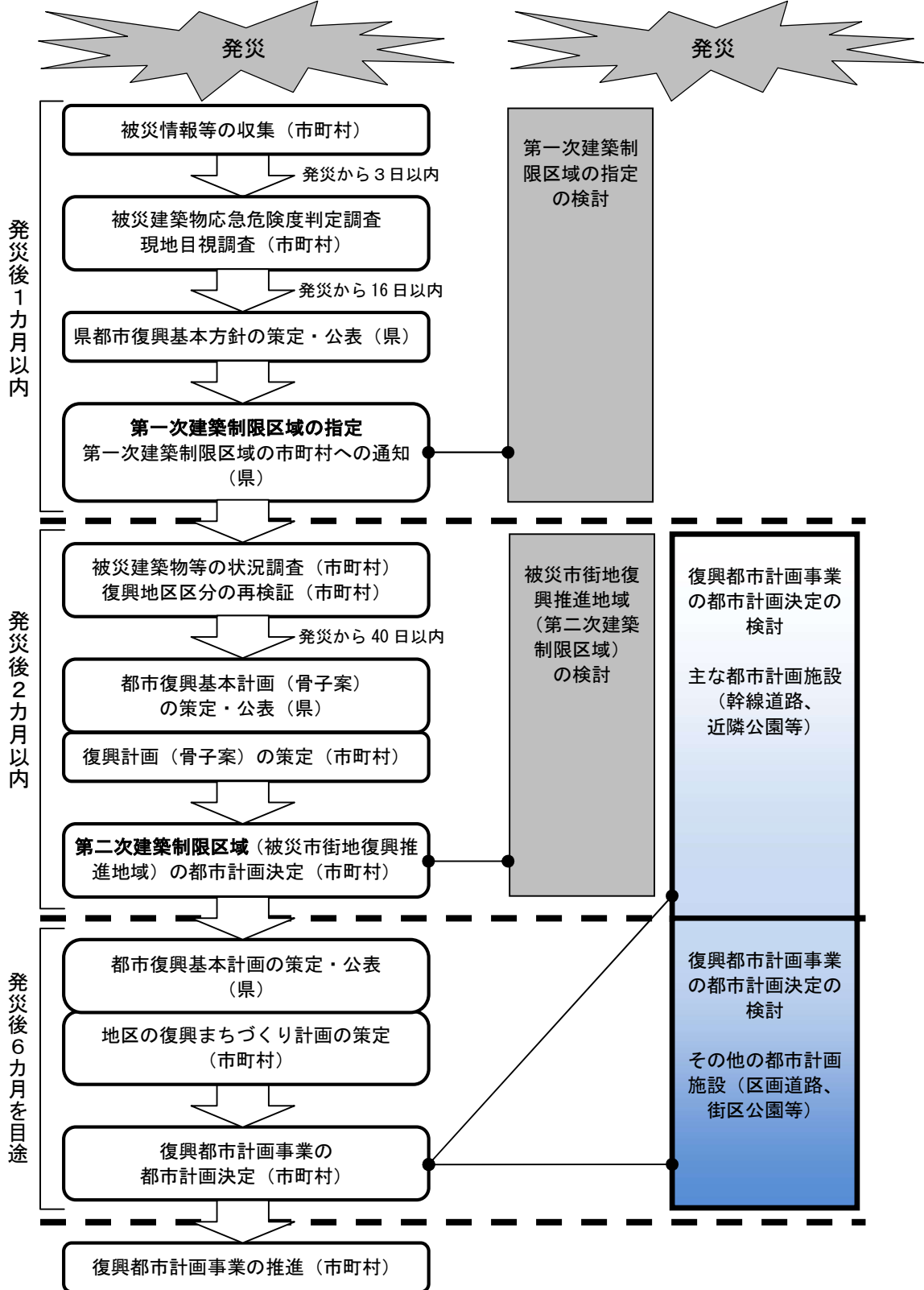
将来の都市の骨格となる主要な都市施設（幹線道路、近隣公園等）を早期に定めることは、被災住民との合意形成を円滑に実施するために有効である。

発災後においては、「初期段階の取組が復興全体を左右する」ものとして認識することが必要である。

限られた時間の中で、迅速な都市計画の手続きを実現するためには、模擬訓練や事前復興計画づくりの取組をはじめ、平時からの備えを実施することが重要となる。

[本指針の流れ]

[段階的な都市計画の例]



ii) 都市施設等の段階的都市計画決定

都市施設等は、土地区画整理事業をはじめとする市街地開発事業等の熟度に応じて、段階的に都市計画決定を行うことが望ましい。

具体的には、先ず、広域的な役割を有する都市レベルの都市施設等の都市計画決定を行い、次に、事業の熟度を踏まえながら、地区レベルの都市施設等を都市計画決定を行う。

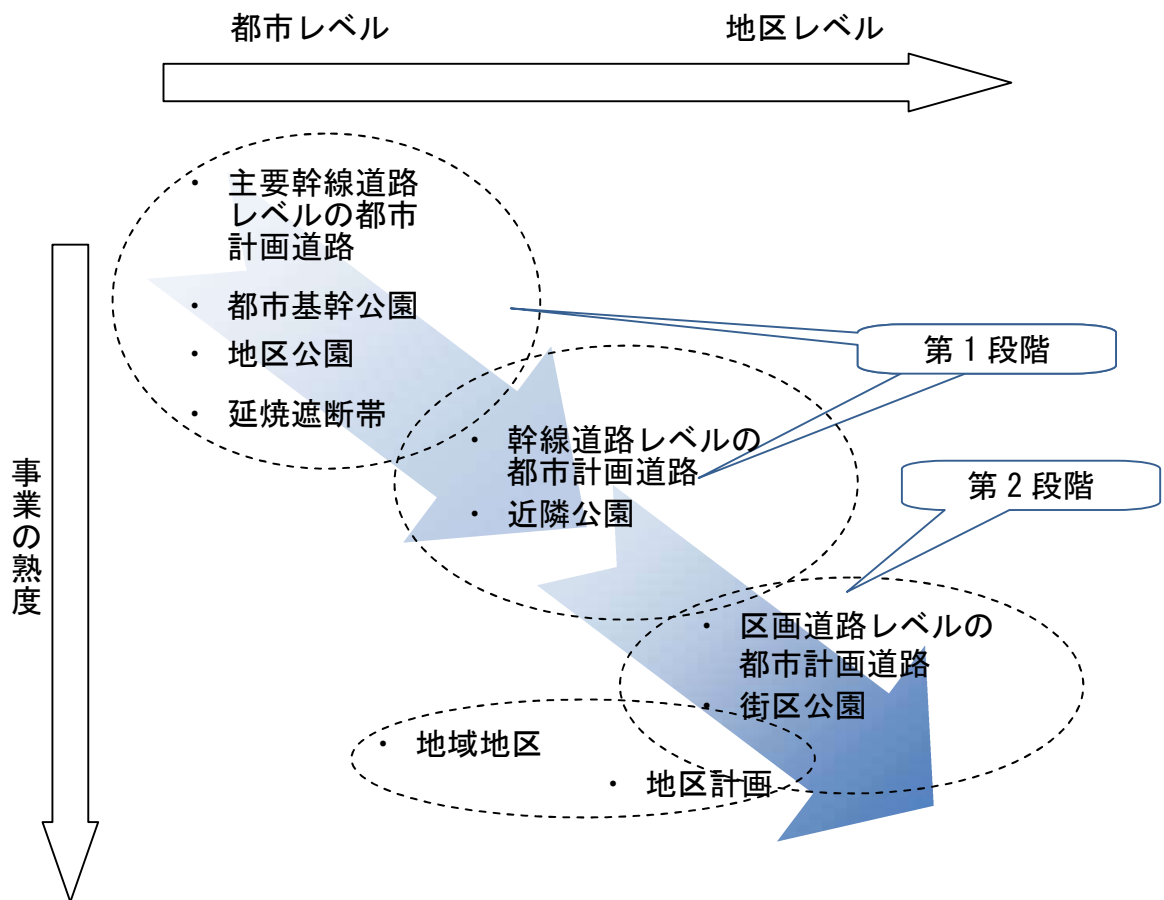


図3-14 段階的な都市計画決定のイメージ

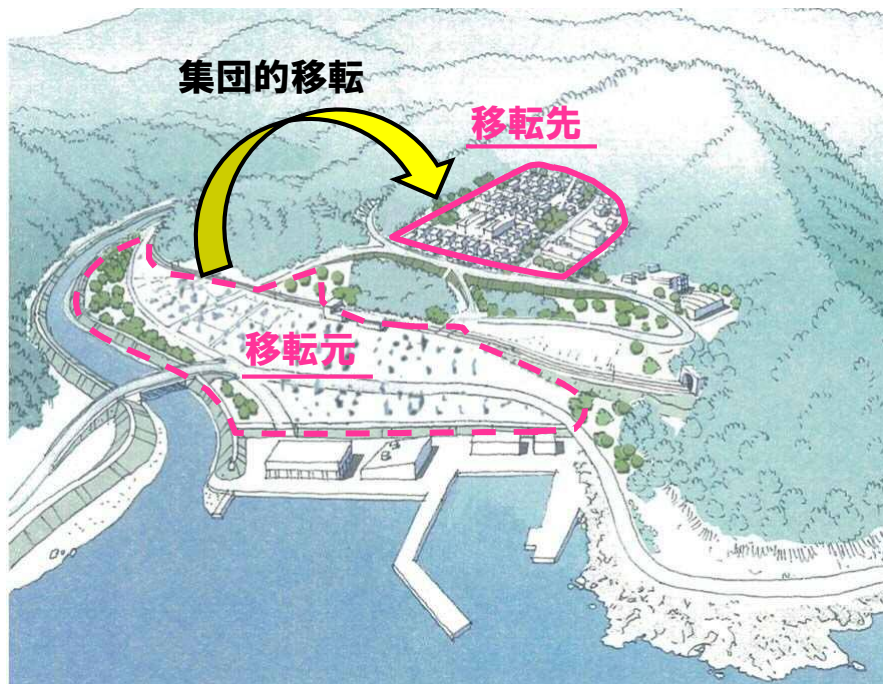
発災後初期の段階で、骨格的な都市施設等を決定していくためには、「事前の準備」として、地域住民と協働で地区課題の解消の方向性や計画づくりを進めておくこと、またそれらの方向性を都市計画マスタープラン等に反映しておくことが必要となる。

(4) 防災集団移転促進事業の計画

① 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業は、災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、施行者となる市町村が、宅地を買い取るとともに、必要に応じて移転先の住宅団地や公共施設を整備する事業である。

● 防災集団移転促進事業のイメージ



出典：国土交通省「防災集団移転促進事業のパンフレット」より整理

事業の企画・立案にあたっては、移転先の土地利用等の計画はもとより、移転元の土地利用（買収跡地の土地利用を含む）の計画を明らかにすることが必要である。また、市町村は、移転元の住民を尊重、移転元にある全ての住民が移転されることとなるように配慮することが特に重要である。

市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について国土交通大臣に協議し、その同意を得て集団移転促進事業計画を定める。

東日本大震災においては、復興交付金の創設とともに、防災集団移転促進事業に対する様々な特例措置が行われ、事業計画書の様式等（【手続き編】P115 参照）が整理された。

防災集団移転促進事業の合意形成について

防災集団移転促進事業は、関係者の合意が事業実施の条件となる。事業の円滑な実施のためには、移転促進区域として定めようとする区域内の関係者の経済状況や移転に関する意向を十分に把握した上で、事業計画を策定することが重要である。

具体的には、宅地等の買収単価、住宅団地の賃料単価及び譲渡単価、移転費助成、住宅建設等に対する助成、災害公営住宅の規模及び家賃等についての情報を被災者に提示しながら、「自力建設か災害公営住宅入居か」「土地取得か借地か」といった住宅団地での住まい方に対する意向を把握するなど、合意形成に向けた緻密な取組を行うことが重要である。また、以下の事項にも留意しながら事業推進を図る。

●事業計画の変更による柔軟な事業推進

市町村が被災者の意向を把握し、合意形成に向け努力することが何より重要であるが、一部被災者の移転反対等の意見のために合意形成が進まない場合には、事業の実施そのものが遅れ、多くの被災者の安全確保や生活再建に支障が生じる事態も考えられる。

このような場合には、まずは移転に賛成する被災者を対象に移転促進区域を設定して事業計画を策定し、事業を進めながら移転反対者を含む全体の合意形成に向けた努力を続け、その後の状況の進展に応じて適宜事業計画を変更するといった柔軟な対応により事業の推進を図ることが重要である。いずれにしても、事業着手後も居住に適さない区域内の全ての住居の移転について、関係者の合意形成に向けた努力を続けることが重要である。

●造成した住宅団地においてやむを得ず生じた空き区画の処分

事業により住宅団地の用地の取得及び造成を行う際には、その規模が適切なものとなるよう、住宅団地に移転を希望する者の意向を十分確認し実施することが不可欠である。一方、移転者の意向を十分確認し適切な規模で住宅団地の造成を行った場合であっても、移転者の意向の変化により住宅団地においてやむを得ず空き区画が生じてしまう恐れがある。

東日本大震災においては、住宅団地に空き区画が生じる場合、他の用途への使用に関して国庫返納の問題があるが、当該空き区画が生じることがやむを得ない事由によるものであり、かつ、当該空き区画の活用が被災地の復興に資するものであると認められる場合は、当該空き区画について、財産処分を行うことが可能となった。

【防災集団移転促進事業の比較】

東日本大震災における復興交付金の対象の防災集団移転促進事業は、従来の事業と比較すると、移転先の住宅団地の規模とともに、補助対象の経費の特例措置（【手続き編】P119 参照）が行われた。

		東日本大震災における事業 (復興交付金の対象となる事業)	従来の事業
移転先の住宅団地の規模		5 戸以上かつ移転戸数の半数以上 ※後者については、国土交通大臣が特別な事情があると認める場合を除く。	10 戸以上かつ移転戸数の半数以上
事業計画の策定主体		市町村又は都道府県	市町村
補助対象経費	①	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公益的施設（住宅団地の住民の生活に必要なスーパーマーケット、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所等）の用に供する用地の取得及び造成に要する経費を補助対象に加える。 ・ 算定式（$660 \text{ m}^2 \times \text{住宅団地入居戸数} + \text{公益的施設の敷地面積}$）$\times$補助基本額）によって算定する。 ・ 算定式の補助基本額に一律 23,980 円を加える。これにより補助基本額は、盛岡市、仙台市、福島市は 44,480 円、その他の自治体は 39,780 円となる。 	住宅団地の用地の取得及び造成に要する経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 算定式（$660 \text{ m}^2 \times \text{住宅団地の戸数} + \text{要配慮者施設の敷地面積}$）$\times$補助基本額）によって算定する。 ・ 当該用地の取得及び造成により損失が生じる場合は、その補償に要する費用を加える。
	②	変更なし	住宅団地における住宅の新築・購入及び住宅用地の購入に対する補助に要する経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民が上記の目的で資金を借り入れた場合の利子に相当する金額が対象。 ・ 上限は、722.7 万円（住宅 457 万円、住宅用地 206 万円、住宅用地の造成 59.7 万円）。（特殊土壌地帯等の場合）
	③	変更なし	住宅団地に係る公共施設（道路、飲料水供給施設、集会施設等）の整備に要する経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅団地の戸数に応じて上限あり。
	④	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移転促進区域内に所存する全ての住宅の用に供されている土地を買い取る場合に限る。（必ずしも農地等を買い取る必要はない。）（注） 	移転促進区域の農地及び宅地の買取りに要する経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 移転促進区域内の全ての農地及び宅地を買い取る場合に限る。（注） ・ 買取り価格は、当該地域が災害の発生するおそれがある危険区域であることを勘案して算定する。 ・ 買取りのために必要な場合、住宅その他の土地に定着する物件の移転又は除去に要する費用を加える。 ・ 買取り対象となる土地を災害危険区域に指定する必要がある。
	⑤	変更なし	住宅団地における農林水産業に係る生産基盤等（共同作業所、共同加工所又は共同倉庫）の整備に要する費用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅団地の戸数に応じて上限あり。
	⑥	変更なし	移転者の住居の移転に対する補助に要する経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 引越し費用、建物の取り壊し費用等が対象。 ・ 上限は 80.2 万円。移転に伴い、住民が離農等をする場合は 239.4 万円。
	⑦	事業計画等の策定に要する経費	-
		合計金額に対する上限なし	①～⑥の合計金額の上限等あり。
補助率	上記経費の 7/8（⑦は 3/4）を復興交付金、残りを地方交付税の加算や復興特別交付税により全額補助		上記経費の 3/4
その他	上記以外に効果促進事業として関連事業を補助		-

（注）「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律施行規則」（昭和 47 年自治省令第 28 号）の改正による措置。今後は復興交付金以外の事業においても、改正後の規定が適用される。

出典：国立国会図書館調査及び立法考査局「防災集団移転促進事業の現状と課題 H26.12」より整理

【東日本大震災における移転促進事業計画】

東日本大震災における集団移転促進事業計画については、「東日本大震災復興特別区域法の施行について H24. 1. 16 国土交通省都市局長通知」により、様式が定められている。その後、作成マニュアルが作成され、チェックリストも取りまとめられた。

様式の記入が終了したら、以下のチェックリストにより記載内容を再度確認します。

移転促進事業計画の記載内容等		Check !
1	移転促進区域の位置図及び区域図が添付されており、区域面積、戸数と整合している。	<input type="checkbox"/>
	津波浸水深、遡上高さ、津波防御施設の整備予定などから、集団移転が必要である。	<input type="checkbox"/>
2	移転する住戸数の 1/2 以上の住戸が住宅団地へ移転する（1/2 未満の場合、「住宅団地の規模に関する特例を適用する必要性」が記入されている。）。	<input type="checkbox"/>
3	(1) 各住宅団地の土地利用計画図が添付されている。	<input type="checkbox"/>
	住宅団地の位置は、安全性、利便性、交通アクセス、コスト等の観点から最適である。	<input type="checkbox"/>
	(2) 貸付地と分譲地を分離した記載となっている。	<input type="checkbox"/>
	貸付地の住宅敷地平均面積が 330 ㎡以下である。	<input type="checkbox"/>
	(4) 貸付地と分譲地を分離した記載となっている。	<input type="checkbox"/>
	分譲地の分譲価格及び市場価格の根拠となる資料が添付されている。	<input type="checkbox"/>
(5)	公益的施設用地は分譲する計画となっている（借地の場合、理由が備考欄に記載されている。）	<input type="checkbox"/>
	公益的施設用地の住宅団地に占める割合が 30%以下である（30%超の場合は、理由が備考欄に記載されている）	<input type="checkbox"/>
(6)	貸付地と分譲地を分離した記載となっている。	<input type="checkbox"/>
4	住宅建設等に対する助成措置の対象戸数は、住宅団地への入居戸数以下である。	<input type="checkbox"/>
5	関連公共施設の設置箇所が、土地利用計画図に明示されている。	<input type="checkbox"/>
	集会場の規模が、住宅団地の規模に即したものとなっている。	<input type="checkbox"/>
	給排水管の宅地内引き込み、宅地内に設置される雨水樹・汚水樹、個別浄化槽等の通常個人負担により設置される整備は計上されない。	<input type="checkbox"/>
6	買取り対象の農地は、移転促進区域内の住宅用途の宅地に介在するものに限られている。	<input type="checkbox"/>
7	全ての移転促進区域内に災害危険区域が指定されている（又は事業期間内に指定予定である。）。	<input type="checkbox"/>
	移転促進区域内における建築制限の条例又は条例案が添付されている。	<input type="checkbox"/>
8	各施設の設置箇所が土地利用計画図に明示されている。	<input type="checkbox"/>
	移転者の生活保護のための措置が適切に実施され、住宅団地の持続可能性を担保できる。	<input type="checkbox"/>
9	住居の移転に対する補助の対象戸数は、移転促進区域からの移転戸数以下である。	<input type="checkbox"/>
	移転に対する助成の基準を地方公共団体において定めている場合、要綱等が添付されている。	<input type="checkbox"/>
10	(1) 住宅団地用地取得及び造成の補助対象経費は補助限度額以下である（補助限度額を超える場合、様式 10 (2) が添付されている。）	<input type="checkbox"/>
	公共施設整備の補助対象経費は補助限度額以下である（補助限度額を超える場合、理由が備考欄に記載されている。）。	<input type="checkbox"/>
	上記以外の補助対象経費は補助限度額以下である。	<input type="checkbox"/>
(2)	移転促進区域及び住宅団地候補地の位置のわかる資料が添付されている。	<input type="checkbox"/>

出典：国土交通省「集団移転促進事業計画作成マニュアル H24. 5」

②移転先の計画づくり

移転先の計画づくりは、移転対象者を明確にすることが重要である。

i) 移転者の明確化と住まいの選択肢の提示

移転対象者とは、住宅や敷地の所有形態は関わらず、被災時に移転促進区域内に居住していた者（病院で病氣療養中であつたなど相当の理由がある者は除く。）に限られる。

移転対象者の高齢化や生活環境の変化等に留意し、移転対象者には、移転先の住まいの選択肢を提示しながら、計画づくりを進めることが重要である。

表 3-3 住まいの選択肢と負担・支援

移転先の 住まいの選択肢	移転者の主な負担	移転者に対する主な支援
災害公営住宅に入居	・所得や床面積等に対応した家賃	・従前の土地等の買い取り ・売却による所得税に係る特例措置
住宅敷地を借地して 住宅を建設又は購入	・借地料(借地料は市 町村が決定) ・住宅建設費	・従前の土地等の買い取り ・売却による所得税に係る特例措置
住宅敷地を購入して 住宅を建設又は購入	・敷地購入費(価格は 市町村が決定) ・住宅建設費	・従前の土地等の買い取り ・売却による所得税に係る特例措置

東日本大震災の復興においては、防災集団移転促進事業の計画段階から、住宅団地の計画づくりについて住民が主体となって議論を進め、これらの議論や住民活動を通じて、従来のコミュニティの維持と新たなコミュニティの形成へ配慮した住宅団地の形成につなげている事例もある。

ii) 住宅団地の整備

住宅団地の整備は防災集団移転促進事業の必須要件となる。住宅団地の整備にあたっては、新規に住宅団地を整備する場合のほか、安全な場所にある既存の住宅団地や既存集落の中にある空地を活用して住宅団地とすることも考えられる。

このような場合には、事業主体が用地を取得すること及び過去に地方公共団体が実施した宅地開発等の土地を活用することをもって「住宅団地の整備」に該当するものとして取り扱うことも可能である。さらに、これら既存の住宅団地や既存集落内にある空地を活用するにあたって、当該空地等に係る整地や生活道路の再整備を実施する場合、これらに要する費用も補助対象として認められる。

また、移転する被災者が新たに整備される災害公営住宅に入居する場合には、当該災害公営住宅のうち、移転促進区域から移転する被災者が入居する戸数の整備を防災集団移転促進事業の事業計画における「住宅団地の整備」として取り扱うことができる。

表3-4 住宅団地の面積等の基準（概要）

対象	基準
住宅団地の面積	基準面積＝660㎡×住宅団地への移転戸数
住宅敷地面積	平均面積の上限：330㎡

なお、住宅団地の選定は、移転する被災者の新しい生活を営む場所を決める極めて重要な事項である。位置、安全性、経済性、利便性等の観点からの妥当性ととも、十分に合意形成を図ったうえで定める必要がある。（【手続き編】P108 参照）

iii) 公益的施設の整備

東日本大震災においては、公益的施設の用地の取得及び造成に要する経費が補助対象に追加された。

具体的には被災者の住宅団地への移転に伴い必要となるスーパーマーケット、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所、公民館、福祉施設、役場の出張所等の施設が該当する。なお、役場の本庁舎や市民会館等の市町村の住民全体にとって必要な公益的施設の用地の取得造成費は防災集団移転促進事業の補助対象とはならない。このため、創設された津波復興拠点整備事業により必要な用地の取得造成を行うことが示された。

公益的施設の設置主体が民間の場合は、公益的施設用地を分譲することを基本とするが、保育所や福祉施設を誘致する際に採算性等の観点から借地とする必要がある場合等、国土交通大臣が特に認める場合は賃貸することも可能である。

表3-5 公益的施設の補助対象化（概要）

対象施設		補助対象	主な留意点
公益的施設	移転者の住居の移転に関連して必要と認められる医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの	土地の取得及び造成に要する経費	<ul style="list-style-type: none"> ○住宅団地の居住者の共同の福祉又は利便のため、真に必要な施設に限定すること。 ○公益的施設は、あらかじめ、集団移転促進事業計画に位置づけること。
公共施設	公益的施設に係る道路、飲用水供給施設、集会施設、広場、排水施設その他これらに類する公共施設で、国土交通大臣が移転促進区域内におけるこれらの施設の設置状況及び住宅団地の規模を勘案して必要と認めるもの	整備に要する経費	<ul style="list-style-type: none"> ○公益的施設の面積は住宅団地の面積の3割（国土交通大臣が特に必要と認める場合においては5割）を上限とすること

【高齢化社会を見据えた都市機能の配置】

○都市全体の土地利用と整合した健康・医療・福祉機能の配置

都市全体の土地利用計画と健康・医療・福祉機能の配置（施設配置・サービス供給等）を連携させることで、コンパクトな市街地形成やまちのにぎわいの創出、利便性の向上等が期待できる。

健康・医療・福祉機能の配置は、復興後に形成される市街地の位置、規模、居住人口に合わせて検討する必要があること、また、施設の機能ごとに対象とする人口規模に違いがあることを踏まえて、施設ごとに区域を設定して検討を行う。

○安全快適な移動の確保

人々の歩行や自転車利用を促すことが重要であり、そのためには高齢者をはじめとする誰もが移動しやすい道路空間の形成（ネットワークづくり、移動拠点の快適性の確保、バリアフリー化等）を進める必要がある。

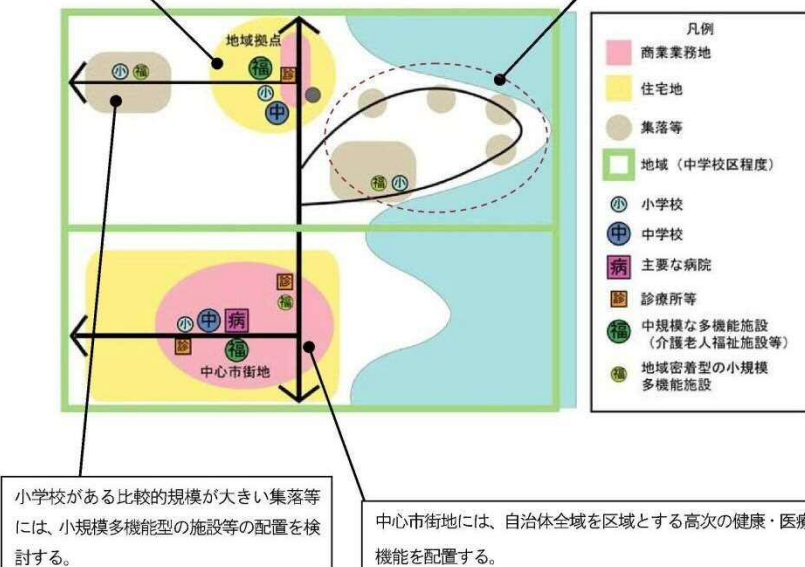
駅勢圏、バス停勢圏としては、一般的に鉄道駅から 1km、路線バスの停留所から 500m 以内のエリアを規定することが多い。一般の人が歩くことに抵抗がないバス停までの移動距離は、概ね 300m が目安となる。

【健康・医療・福祉機能の配置の考え方のイメージ】

図 4 健康・医療・福祉機能の配置の考え方のイメージ（人口 5 万人程度を想定）

地域拠点には、中学校区程度を区域とする比較的高次の健康・医療・福祉機能を配置する。

地域拠点から離れた場所（半島部等）は、移動支援、訪問・在宅サービス、地域の支え合い等も合わせて検討する。



出典：国土交通省「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン」より整理

iv) 開発行為の許可

防災集団移転促進事業での移転先における一定規模の住宅団地の整備は、都市計画法に基づく開発許可の対象になる。

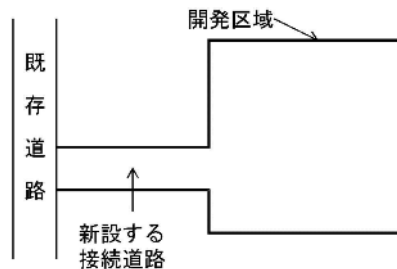
具体的には、「高知県 開発許可の手引き」に基づき、開発許可を進めることとなる。

「高知県 開発許可の手引き」<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/171701/tebiki-index.html>

規制対象規模

都市計画 区域	線引き 都市計画区域	市街化区域	1,000 m ² 以上
	非線引き都市計画区域	市街化調整区域	原則として全ての開発行為
			3,000 m ² 以上
都市計画区域外			10,000 m ² 以上

都市計画法に基づく「開発行為」とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う区画形質の変更をいう。なお、既存道路に接続させるための接続道路の新設が必要な場合は、接続道路も開発区域となる。



開発許可技術基準の概要を以下に示すが、住宅団地の整備にあたっては、「高知県 開発許可の手引き」を確認する必要がある。

●道路

住宅の建築に伴い、開発区域内に新たな道路を設置する場合は、開発区域内の主要な道路は、開発区域外の有効幅員 6.5m 以上の既存道路に接続させることが必要である。

開発区域の面積が 1.5ha 以上の開発行為で、開発区域内に新たに道路を設置する場合は、開発区域の土地利用計画や周辺の土地の利用状況等により、必要に応じて、次の幅員以上の幹線道路を設置する。また、開発区域の規模、予定建築物の用途、区画道路の延長及び形状により、やむを得ないと認められる場合以外は、次の幅員以上の区画道路を設置する。

幹線道路

開発区域の規模	有効幅員
1.5ha 以上 3.0ha 未満	8.0m
3.0ha 以上 10.0ha 未満	10.0m
10.0ha 以上	12.0m

区画道路（原則）

予定建築物の用途及び敷地の規模		有効幅員
住宅の敷地		6.0～12.0m
住宅以外の建築物の敷地	1,000 m ² 未満	
第一種特定工作物の敷地		
記以外		9.0～12.0m

【高齢者等が歩きやすい道路の基準】

○歩道幅員

歩道の幅員は、歩行者の通行量の多い道路では 3.5m 以上、その他の道路では 2 m 以上とする。

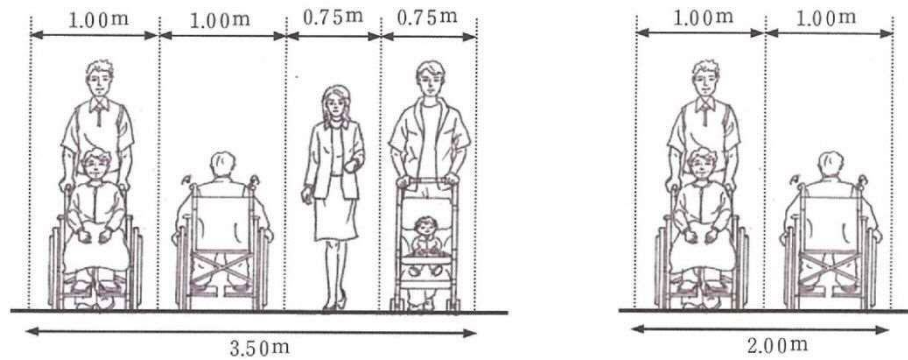


図 2 - 1 歩道の幅員の考え方

○道路勾配

道路の縦断勾配は、5 % 以下とする。ただし、地形の状況その他の特別の理由でやむを得ない場合は 8 % 以下とすることができる。

出典：国土技術研究センター「改訂版 道路の移動等円滑化整備ガイドライン H20. 2」

●公園等

次の規模以上の公園等を設ける。ただし、開発区域の面積が 5 ha 未満の場合であって、次のいずれかに該当する場合は、この限りではない。

- ア、面積的にも誘致距離の点からも開発区域内の居住者が支障なく利用できる規模及び状態で既存の公園等が存在する場合
- イ、市街地内の業務系用途に係る建築物が集積している区域等公園の周辺区域の土地利用形態が住宅地と異なっている場合
- ウ、建築基準法の総合設計制度等により建築計画上有効、かつ、十分な空地が確保される場合

開発の目的・規模	公園等の規模	施設の種類
住宅	0.3～1.0ha	全体面積が開発面積の 3 % 以上 公園、都市緑地、広場
	1.0～5.0ha	全体面積が開発面積の 3 % 以上 公園、都市緑地、広場
	5.0～20ha	全体面積が開発面積の 3 % 以上 1カ所 300 m ² 以上 1,000 m ² 以上が 1カ所以上 公園
	20ha～	全体面積が開発面積の 3 % 以上 1カ所 300 m ² 以上 1,000 m ² 以上が 2カ所以上 公園

③移転元の計画づくり

防災集団移転促進事業による買収跡地を含む移転元の計画づくりは、土地利用を明確にすることが重要である。

i) 移転元の土地利用

防災集団移転促進事業は、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する事業であるため、公有地となる買収跡地の利活用を前提としていない場合が多い。

また、移転元（買収跡地を含む）は、これまで市街地や集落としての立地条件を有しており、公有地となる買収跡地の利活用は、移転元の長期的な土地利用を見据えて進めることが必要である。

表 3-6 移転元（買収跡地を含む）の土地利用の例

分類	考えられる例	事例
産業	漁業、物流（工業）、観光（商業）関連施設	東松島市（P133） 山田町（P136） 大船渡市（P137）
公園緑地	都市公園、復興祈念公園	南三陸町（P135）
農地	市民農園、体験農場	岩沼市（P131） 南三陸町（P134）
公共施設	復興祈念施設、研究開発施設	南相馬市（P141）
森林	防潮林、防災緑地	新地町（P140）
その他	周辺施設の駐車場、太陽光発電用地	仙台市（P128） 石巻市（P132）

移転元（買収跡地を含む）の土地利用の方針設定にあたっては、民間事業者を含めた移転元の利用主体の意向を踏まえつつ、買収跡地が保有する公共性や市場性等から判断して、買収跡地の譲渡・交換、使用・貸付といった取扱いを検討する。また、市町村をはじめとした公共団体が利用主体となる場合には、維持管理経費等を含めたトータルコストを検討する。

なお、公有地となる買収跡地の利活用の検討にあたっては、以下に留意する必要がある。

- ・住民の居住に適当でないと認められる区域であること
- ・民間への譲渡又は交換により利益が生じた場合は、取得に係る国費相当額をを返還する必要があること

また、移転元（買収跡地を含む）が、建築基準法第 84 条による建築制限（第一次建築制限）を行った経緯がある場合は、都市計画の観点からも、適切な整備、開発、または保全が必要となる。

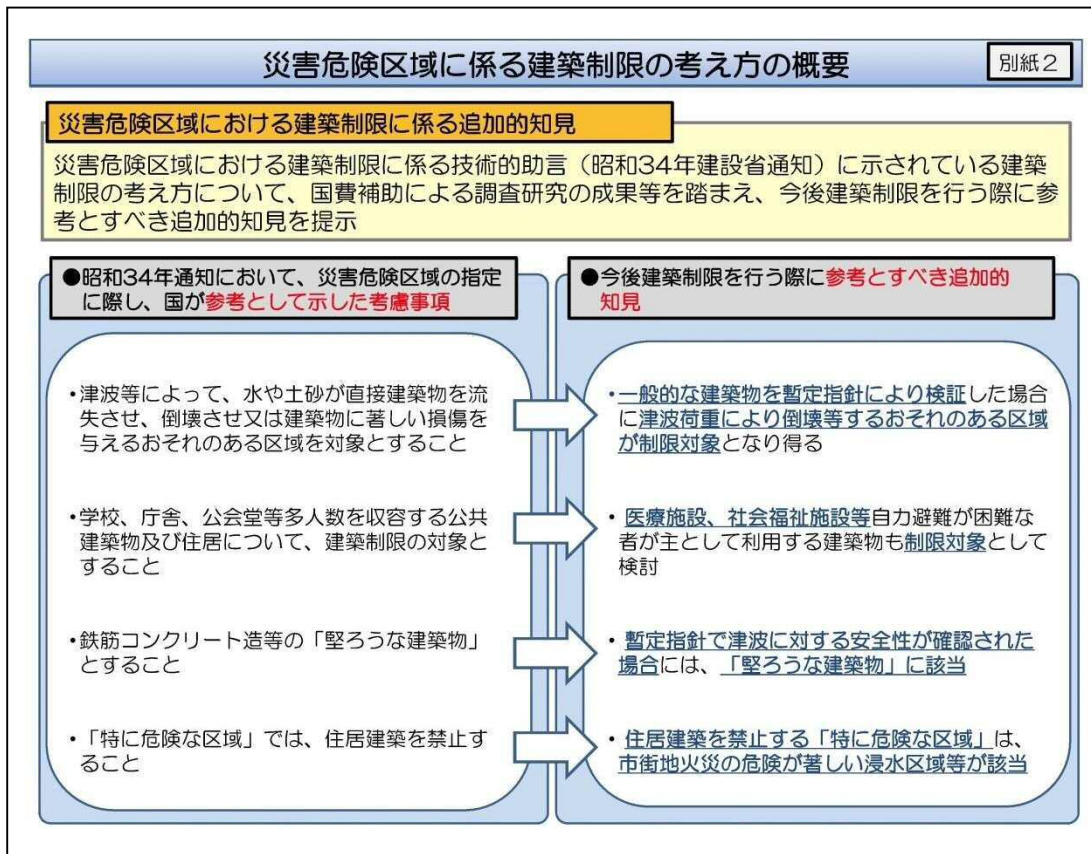
ii) 災害危険区域

防災集団移転促進事業では、移転促進区域内の宅地等の買取費を補助対象とするには、買収地を災害危険区域に指定し、条例により建築制限を行うことが要件となっているが、その際、必ずしも全ての建築物の建築を禁止する必要はない。

また、津波防災地域づくりに関する法律では、一定の区域で土地利用制限を行うことができるが、居住の用に供する建築物の建築の禁止までは規定されていない。

こうしたことを踏まえ、市町村が定める条例による建築制限の内容については、各地域（市町村）の実情に応じた、きめ細かな対応を図り、土地の有効活用と被災地の復興を阻害することがないように留意する。

【東日本大震災における追加的知見】



出典：国土交通省「津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について H23. 11」

iii) 買収跡地（公有地）の利活用

買収跡地（公有地）の利活用については、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」（防集法）には特に規定はない。

また、東日本大震災においては、法の主旨に沿った制約があることに留意する。

●買収地の留意事項

「東日本大震災復興交付金交付要綱」	当該事業により取得した土地を譲渡し、交換し、又は担保に供してはならないこと。
「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）H25. 9」の要旨	<p>土地を取得する時点で、施設立地する企業等が存在する場合には、土地売買は被災者と当該企業等との間で直接行うこととし、復興交付金を活用した当該土地の取得は行わないことが望ましい。</p> <p>ただし、土地を取得した後に、計画的な跡地利用を促進する観点から譲渡又は交換を行うことが必要となった場合には、それを妨げるものではない。なお、復興交付金を活用して取得した土地の譲渡や交換により収益が生じた場合には、国費相当額を国庫に返還することが必要となる。</p> <p>防災集団移転促進事業により取得することとなる土地は広範囲にわたる場合もあることから、公共施設用地や産業用地の確保、土地造成に係る発生土や資機材置き場の確保等、地域の実情に応じて、計画的に土地の譲渡、交換、集約等を行い、跡地の利用を促進していくことが重要である。この場合、譲渡又は交換を行う前に、当該土地を災害危険区域に指定し、その土地の取得に係る事業の額の確定後、財産処分の手続を行う必要がある。</p>

防災集団移転促進事業における買取り対象は、原則的に住宅地に限定されるため、買収跡地（公有地）が点在し、民有地と混在することとなる。このため、土地区画整理事業、農山漁村地域復興基盤総合整備事業等の事業手法や、関連する事業手法を活用して、移転元（買収跡地を含む）を有効に活用することが重要である。


●買収後の土地利用に関する課題

点在していることによる課題	①維持管理の効率低下 ・公有地が点在しているため、維持管理の効率が悪い。 ②無秩序な土地利用の発生、景観の阻害 ・非移転の建物、農地、空き地等の低未利用地が混在する無秩序な土地利用となり、景観上も望ましくない。
低未利用地として存置することによる課題	・雑草の生育等、美観上の問題がある。 ・ごみの不法放棄等、衛生上の問題がある。 ・放火の危険性等、治安上の問題がある。 ・地域活力の維持・向上の阻害となる。

【東日本大震災における防災集団移転促進事業の移転元について】


復興まちづくりの加速化のため、防災集団移転促進事業の移転元の利用に係る通知等が段階的に行われるとともに、防集移転元の活用に関する事例集が作成された。

防災集団移転促進事業の移転元地の利用に係る通知等



背景

- 防災集団移転促進事業による移転元地のあり方が各市町村における今後の課題。
- これまで、防災集団移転促進事業による移転元地については、土地の利活用を想定していなかったことから、譲渡、交換等については制限的に運用。



譲渡・交換等の取扱いの明確化

- 土砂や資材置き場の確保などの復興ニーズに対応し、**防災集団移転促進事業により取得した移転元地について、譲渡や交換が可能である旨をガイダンスにおいて明確化。**(H25.9.26通知)

- ◆ 地方公共団体が土地を取得した後に、復興の進捗に応じて当該土地の譲渡や交換の希望が生じ、計画的な跡地利用を促進する観点から当該譲渡又は交換を行うことが必要となった場合には、譲渡・交換は可能。
- ◆ この場合、譲渡又は交換を行う前に、当該土地を災害危険区域に指定し、その土地の取得に係る事業の額の確定後、財産処分の手続きを行う必要がある。

- 移転元地等について、**他の事業に先行して額の確定を行うことにより、早期の処分が可能**である旨を周知。(H26.6.30通知)

- ◆ 通常、復興交付金事業等の額の確定は復興交付金事業等をまとめて行うものであるが、全ての復興交付金事業等の完了を待つことなく、防災集団移転促進事業で実施した事業について先行的に額の確定を行うことが可能。

使用・貸付けの取扱いの明確化

- 移転元地について、**地方公共団体が保有したまま使用し、又は貸し付けることは復興交付金の交付の目的に反するものではない**旨を周知。(平成26年3月6日通知)

- ◆ 取得した土地について、地方公共団体が災害危険区域に指定した上で、保有したまま使用し、又は貸し付ける場合、財産処分の手続きが不要。

出典：国土交通省「防集移転元地の活用に関する事例集 H27. 1」

87

④土地区画整理事業との連携

防災集団移転促進事業は、換地手法を有する土地区画整理事業との連携（P39参照）によって、より効果的かつ効率的に被災地の復興を実現できるケースも想定され、予め連携の是非を検討することが望ましい。

i) 移転先での土地区画整理事業

土地区画整理事業が防災集団移転促進事業より先行する場合は、土地区画整理事業の保留地や売却希望を持つ地権者の土地を取得して住宅団地とすることができる。この場合、土地区画整理事業の施行に係る手続きが行われれば、住宅団地の整備のために改めて開発許可や道路位置指定等の手続きを行う必要はない。

防災集団移転促進事業が土地区画整理事業より先行する場合は、土地区画整理事業により造成工事が行われ、住宅団地が換地として確保されることとなるが、減歩により防災集団移転促進事業での取得面積より換地面積の方が小さくなる。減歩後に住宅団地として必要な量の住宅敷地等が確保されるよう、土地区画整理事業と十分調整を行い、あらかじめ取得すべき土地面積を決定する必要がある。この場合、事業計画には取得する面積及び減歩後の面積を記入しなければならない。また、土地区画整理事業で整備された保留地を買収して移転者のための住宅敷地等として活用することも可能である。

ii) 移転元での土地区画整理事業

移転促進区域を含む区域で土地区画整理事業を実施する場合には、防災集団移転促進事業により取得した移転促進区域内の宅地等を従前公共用地等として活用することや、集約整形化した上で災害危険区域の建築制限に係る条例が許容する公共建築物等の敷地として活用することが可能である。ただし、取得した宅地等を土地区画整理事業で集約整形化した後に、民間に売却した場合には、当該宅地の取得費等の交付金（国庫補助）を返還する必要がある。

⑤その他の事業との連携

東日本大震災における復興では、津波復興拠点整備事業をはじめとした様々な事業との連携が図られている。

大震災発生後は、特例措置の有無の確認とともに、様々な事業との連携を検討することが望ましい。

i) 津波復興拠点整備事業（復興交付金の対象事業）

津波復興拠点整備事業は、拠点施設として都市計画決定された都市施設を整備する事業である。拠点施設は、住宅施設、特定業務施設、公益的施設及び公共施設がパッケージとなった施設で、事業主体が拠点施設の用地を全面買収することができる。

拠点施設の中の住宅施設部分を防災集団移転促進事業の事業計画において住宅団地と位置づけた上で土地の取得造成を本事業で行い、拠点施設内に住宅団地を確保することで早期に事業を進められる場合も想定される。

【東日本大震災における復興交付金の対象事業】

D-15. 津波復興拠点整備事業

事業概要

復興の拠点となる市街地(一団地の津波防災拠点市街地形成施設※)を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して支援を行う津波復興拠点整備事業を創設。

補助対象

- ①津波復興拠点整備計画策定支援に要する費用：計画策定費、コーディネート費
- ②津波復興拠点のための公共施設等整備：地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等
- ③津波復興拠点のための用地取得造成

補助要件

津波により甚大な被災を受けた地域において、一団地の津波防災拠点市街地形成施設※として定められていること等。

※津波が発生した場合においても都市機能を維持するための拠点とするため、一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市計画法に基づく都市施設として位置づけ、収用の対象とする制度を法律制度として新設

交付団体

都道府県・市町村

事業実施主体

都道府県・市町村

基本国費率

※別途、地方負担軽減措置を講じる。

国：1/2
地方公共団体：1/2

津波復興拠点イメージ

住宅・公益系

業務系



本事業では、道路、公園、緑地のほか、津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設等の整備を支援

[出典：復興庁 HP 復興交付金 基幹事業] <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

ii) 災害公営住宅整備事業（復興交付金の対象事業）

災害公営住宅整備事業は、移転促進区域から移転する被災者に多様な住宅の選択肢を提供することが可能な事業である。このため、被災者の意向を踏まえて、自力建設用地と災害公営住宅を適切に用意することにより、被災者の移転の促進が期待できる。

- ・ 共同住宅のみならず、一戸建て形式の住宅も整備可能であること
- ・ 入居者の収入に見合った家賃が設定されること
- ・ 復興特区法第 4 条に基づく復興推進計画を作成して内閣総理大臣の認定を受けると、整備後耐用年数の 1 / 6（同計画の認定を受けない場合は 1 / 4）の期間の経過後に他に入居希望者がいない場合は入居者への払い下げも可能であること

なお、防災集団移転促進事業とは別に国庫補助制度があるものについては、原則として災害公営住宅の補助を優先して活用することが望ましい。

【東日本大震災における復興交付金の対象事業】

D-4. 災害公営住宅整備事業等

（災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等）

事業概要

東日本大震災による被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅の整備等に係る費用を支援する。

補助対象・補助要件・基本国費率 ※ 別途、地方負担軽減措置を講じる。

- ① 災害公営住宅整備事業
 - ・住宅の建設・買取費（国：3/4、地方：1/4）
 - ・住宅の借上げに係る建設・改良費（国：3/5、地方：1/5、民間：1/5）
- ② 災害公営住宅用地取得造成費補助事業（国：3/4、地方：1/4）
 - ・住宅の建設等に伴う土地取得費、造成費等
- ③ 被災者向け公営住宅改修事業（国：3/4、地方：1/4）
 - ・被災者向け買取公営住宅・空家公営住宅の改修費
- ④ 災害復興型地域優良賃貸住宅整備事業
 - ・住宅の建設費（国：15/100、地方：5/100、民間：80/100）
 - ・住宅の改良費（国：3/5、地方：1/5、民間：1/5）
- ⑤ 高齢者生活支援施設等併設事業
 - ・公的賃貸住宅に併設する高齢者生活支援施設、障害者福祉施設、子育て支援施設の整備費用（国：1/2、地方：1/6、民間：1/3）

イメージ

① 建設・買取りの場合

② 借上げの場合

交付団体 都道府県・市町村

事業実施団体 都道府県・市町村・民間事業者等

備考

○ 東日本大震災復興特別区域法により、以下の特例措置を実施予定

(i) 災害公営住宅の入居者資格の特例（同居親族要件・収入基準要件の特例適用期間の延長）

(ii) 災害公営住宅の処分要件の特例 { 譲渡年限の短縮化（耐用年限の1/4 → 耐用年限の1/6）
譲渡対価の用途の拡大（地域住宅計画に基づく事業を追加）

【出典：復興庁 HP 復興交付金 基幹事業】<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

90

iii) 都市防災総合推進事業（復興交付金の対象事業）

都市防災総合推進事業は、市街地の防災性の向上、被災地の早期復興を目的とする事業である。以下の経費が国庫補助対象となっているので、幅広く活用することが望ましい。

- ・ 災害危険度判定
- ・ 地区公共施設整備（地域防災計画等に位置づけられた市街地の安全性向上のために必要な道路・公園等の施設の整備、防災まちづくり拠点施設の整備）
- ・ 住民等のまちづくり活動支援（コーディネーター派遣や住宅団地を含めた周辺のまちづくり計画策定等）

【東日本大震災における復興交付金の対象事業】

D-20. 都市防災推進事業（都市防災総合推進事業）

事業概要

避難行動調査等により科学的知見に裏付けられた計画策定、住民の合意形成等のコーディネートに対する支援や、計画に位置付けられた市街地の防災性の向上のための地区公共施設等整備などに対する支援を行う。

補助対象

- ①津波等に対する市街地の災害危険度判定に関する調査
- ②地区住民等に対する啓発活動、協議会の活動に対する助成、地区のまちづくり方針作成
- ③道路、公園等の地区公共施設や防災まちづくり拠点施設等の整備
- ④災害に強いまちへの再生や地域活力の早期復興のための復興まちづくり計画の策定（付随する調査を含む）やコーディネート、地区公共施設や高質空間形成施設（植栽・緑化施設、せせらぎ・カスケード、カラー舗装・石畳、照明施設、ストリートファニチャー・モニュメント等）、防災・復興まちづくり拠点施設、共同施設・修景施設等の施設整備 等

補助要件

①～③については、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域・観測強化地域・特定観測地域※、指定市、県庁所在の市、DID地区のいずれかに該当する地区（※③は独立した家屋が10戸以上隣接している地域）

交付団体

都道府県・市町村

事業実施主体

都道府県・市町村等

基本国費率

※別途、地方負担軽減措置を講じる。

国：1/3、地方公共団体：2/3（①、②、③の用地費（地区公共施設）、④の景観区域等を除く高質空間形成施設・復興まちづくり支援施設）

国：1/3、地方公共団体：1/3、民間団体等：1/3（③と④の間接補助）

国：1/2、地方公共団体：1/2（上記以外）



津波シミュレーションにより浸水域、浸水深、津波到達時間等を把握
必要となるソフト対策、ハード対策を実施



被災した商店街



活力と魅力あるまちに復興

[出典：復興庁 HP 復興交付金 基幹事業] <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

iv) がけ地近接等危険住宅移転事業（復興交付金の対象事業）

がけ地近接等危険住宅移転事業は、災害危険区域等内にある既存不適格住宅等の移転を目的とする事業である。本事業には防災集団移転促進事業のような住宅団地に関する戸数要件はなく、移転元の土地買取りはできないものの、危険住宅の除却費及び危険住宅に代わる新たな住宅の建設等補助（補助の条件や内容は防災集団移転促進事業と同様）が国庫補助対象となっている。

このことから、住宅団地に係る戸数要件を満たさないなどのために、防災集団移転促進事業を実施できない場合には、本事業による住宅の移転を検討することが望ましい。

また、防災集団移転促進事業の移転促進区域からの移転者のうち、住宅団地以外に移転する者は防集事業による住宅建設等補助の対象とはなっていないが、本事業による住宅建設等補助が可能である。必要に応じて防災集団移転促進事業との併用を検討することが望ましい。なお、本事業は災害危険区域等に立地する既存不適格住宅等が対象となるが、被災した住宅であっても、基礎の一部が残存していれば本事業の対象となる。

【東日本大震災における復興交付金の対象事業】

D-13. 住宅・建築物安全ストック形成事業

（がけ地近接等危険住宅移転事業）

事業概要

がけ崩れ、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等の危険から住民の生命の安全を確保するため、災害危険区域等の区域内にある既存不適格住宅等の移転を行う者に対し補助金を交付する地方公共団体に対して、交付金を交付する事業

補助対象

(1) 除却等費

- 危険住宅の除去などに要する費用で撤去費、動産移転費、仮住居費、跡地整備費等(限度額: 780千円/戸)

(2) 建設助成費

- 危険住宅に代わる新たな住宅の建設(購入を含む。)のため、金融機関等から融資を受けた場合の利息に相当する額(借入利率: 年8.5%を限度)
- (限度額: 4,060千円/戸(建物3,100千円/戸、土地960千円/戸)。ただし、特殊土壌地帯、地震防災対策強化地域、保全人家10戸未満の急傾斜地崩壊危険区域、出水及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する地震防災対策の推進に関する特別措置法第3条第1項に基づき指定された推進地域による災害危険区域の場合: 7,080千円/戸(建物4,440千円/戸、土地2,060千円/戸、敷地造成580千円/戸)。

補助要件

(1) 対象地区要件

- 建築基準法第39条第1項に基づき地方公共団体が条例で指定した災害危険区域
- 建築基準法第40条の規定に基づき地方公共団体が条例で建築を制限している区域
- 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第8条に基づき都道府県知事が指定した土砂災害特別警戒区域

(2) 対象住宅要件

- 既存不適格住宅
- 建築後の大規模地震、台風等により安全上の支障が生じ、特定行政庁が是正勧告等を行った住宅

交付団体

都道府県、市町村

事業実施主体

市町村(市町村が事業主体となりたい事情がある場合は都道府県。)

基本国費率

※別途、地方負担軽減措置を講じる。

国: 1/2、地方公共団体: 1/2

[出典: 復興庁 HP 復興交付金 基幹事業] <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

**v) 農山漁村地域復興基盤整備事業、漁業集落防災機能強化事業
(復興交付金の対象事業)**

農山漁村地域復興基盤整備事業、漁業集落防災機能強化事業は、被災した農山漁村の復興を目的とする農林水産省所管の事業である。

防災集団移転促進事業では補助対象としていない住宅団地近傍における農地整備や集落排水施設整備等が補助対象となっている。また、これらの事業では、防災集団移転促進事業では国庫補助対象となっていない被災集落の土地の嵩上げも可能であることから、漁村集落等における効果的な復興対策を進める観点から、移転する被災者の就業に関する意向を踏まえ、これらの事業と防災集団移転促進事業との組合せについても検討を行うことが望ましい。

【東日本大震災における復興交付金の対象事業】

C-1. 農山漁村地域復興基盤総合整備事業
(集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等)

事業概要

農山漁村地域の復興に必要な農地・農業用施設等の生産基盤、集落排水施設等の集落基盤等の総合的な整備を実施、農地・宅地の一体的な整備等、被災地域の多様なニーズに対応した事業を実施。

補助対象

復興に必要な農地・農業用施設等の生産基盤、集落排水施設等の集落基盤等の整備、農地・宅地の一体的整備等

ほ場整備、農用地開発、農道整備、農業集落道整備、営農炊雑用水施設整備、農業集落排水施設整備、復興一体事業、草地畜産基盤整備、森林環境保全整備、森林居住環境整備、漁港環境整備 等

補助要件

被災地域の生産基盤、集落基盤整備等の実施により、農山漁村地域の復興が図られること。



交付団体

都道府県、市町村

事業実施主体

都道府県、市町村、民間団体

基本国费率

※別途、地方負担軽減措置を講じる。
※事業内容により、基本国费率が異なる。

- ①実施計画(事業実施に必要となる調査・設計)について、国:定額
- ②上記①以外について、国:1/2、地方公共団体:1/2(中山間地域(5法指定地域等)については、国:55%、地方公共団体:45%)

C-5. 漁業集落防災機能強化事業
(漁業集落地盤高上げ、生活基盤整備等)

事業概要

被災地の漁業集落において、安全安心な居住環境を確保するための地盤高上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施し、災害に強い漁業地域づくりを推進。

補助対象

- ① 漁業集落の地盤高上げ・切盛り
- ② 漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤の整備、漁港との連絡道の整備
- ③ 高台等の避難地、避難路等の防災安全施設の整備

補助要件

- ・ 300人以上5,000人以下の漁業集落
※ただし、過疎地域等の指定を受けている地域においては人口の下限値を50人に緩和
- ・ 漁家比率1位又は漁業依存度1位の集落

(注)上記要件に合致しない集落については具体的な要望を踏まえて検討

交付団体

都道府県

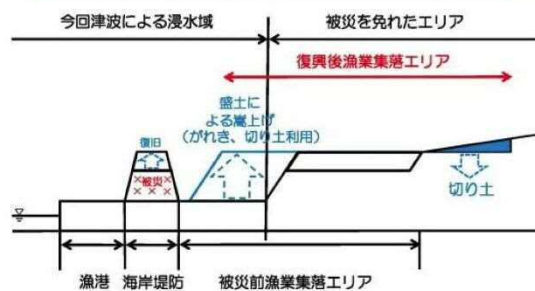
事業実施主体

市町村

基本国费率

※別途、地方負担軽減措置を講じる。
国:1/2、市町村:1/2

漁業集落の地盤高上げのイメージ



[出典：復興庁 HP 復興交付金 基幹事業] <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

第4章

震災復興都市計画指針 の模擬訓練

(1) 模擬訓練の実施概要

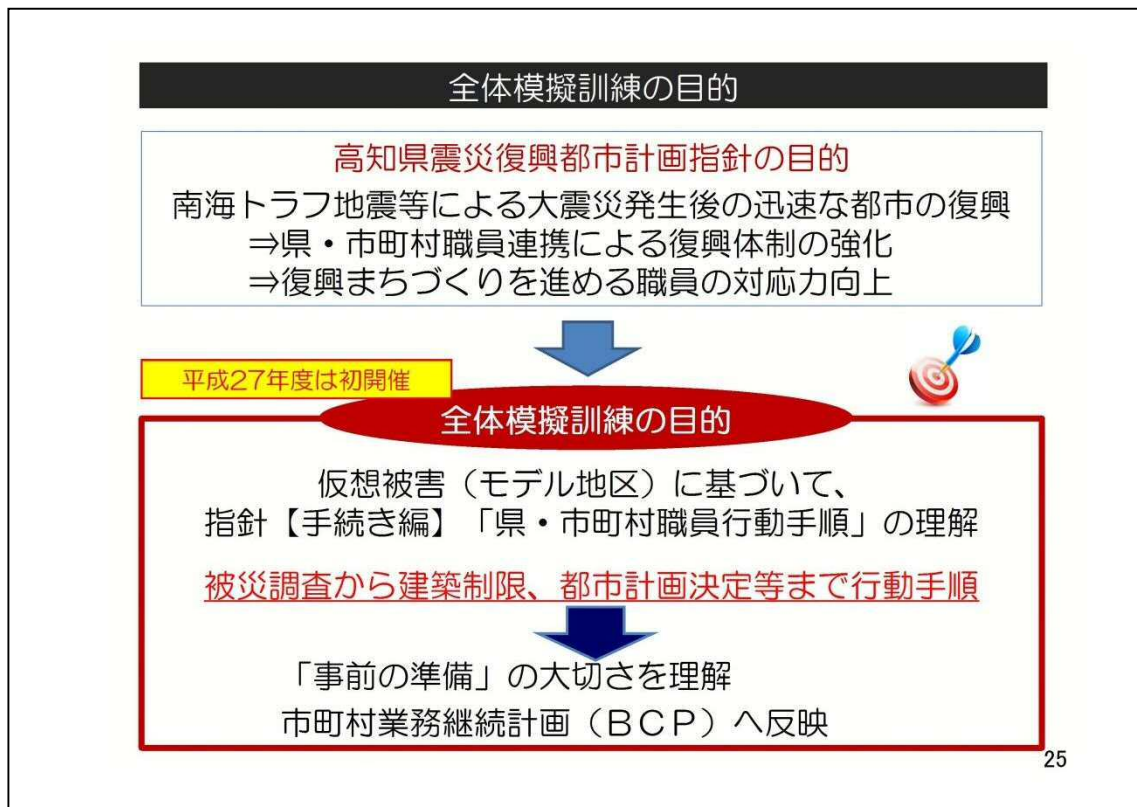
① 模擬訓練の目的

模擬訓練は、大震災発生後の迅速な都市の復興に向けた復興体制の強化や職員の対応力の向上を目的に実施する。

平成 27 年度の全体模擬訓練（机上訓練）は、【手続き編】の「県・市町村職員行動手順」に示す『誰が何をいつまでに実施するのか』を理解することを最大の目的として実施した。

これは、指針の目的である「県・市町村職員連携による復興体制の強化」「復興まちづくりを進める職員の対応力の向上」を実現する第一歩であるとともに、全体模擬訓練（机上訓練）を通じて「事前の準備」の大切さを理解し市町村業務継続計画（BCP）への反映につなげていくものである。

【全体模擬訓練の目的】



出典：高知県「平成 27 年度高知県震災復興都市計画指針全体模擬訓練テキスト H27. 11」

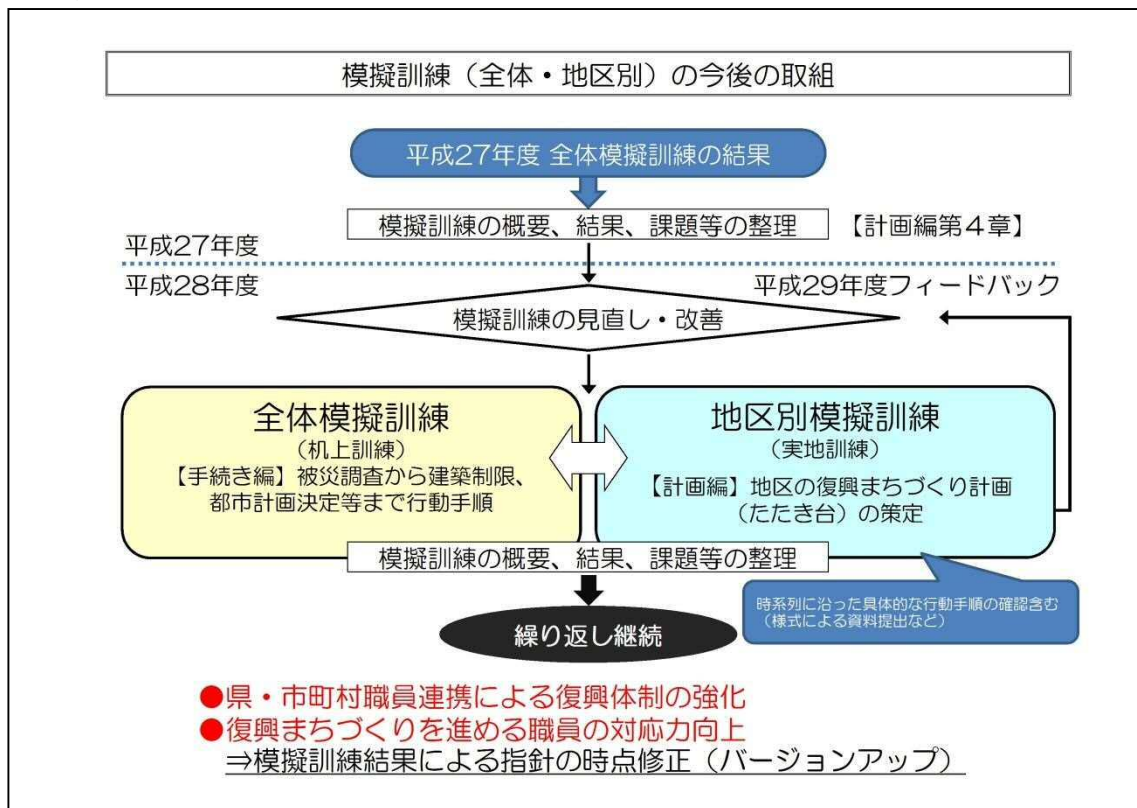
なお、模擬訓練は、地区の復興まちづくり計画を策定する市町村が主体となって実施することが望ましいが、復興に対する基本的な見識は県や各市町村で統一することが必要であるため、県と市町村が連携して実施する。

平成28年度以降の取組としては、前年度の反省を踏まえ、模擬訓練の進め方の見直し・改善を行ったうえで、モデル地区を使った全体模擬訓練（机上訓練）を継続して実施していく。

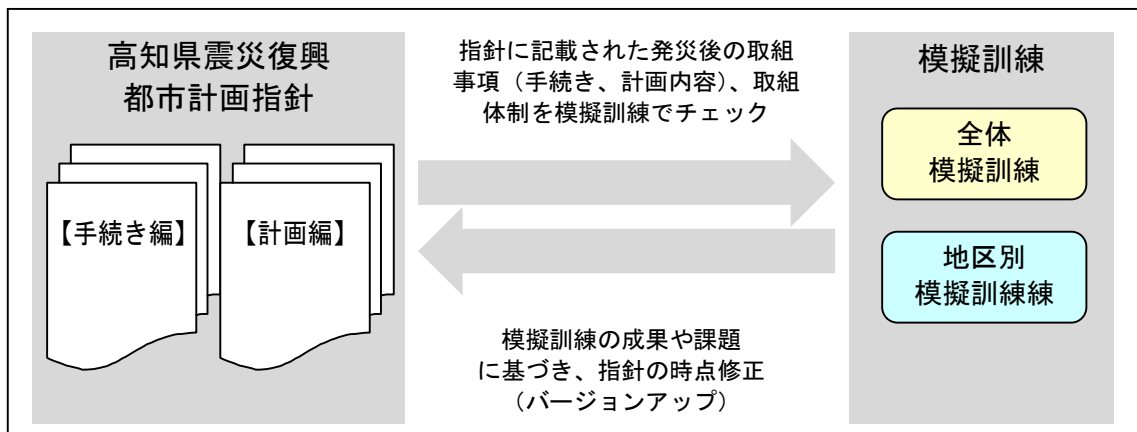
また、全体模擬訓練（机上訓練）とは別に、具体的な地区を対象に実際の手続期間に沿った地区別模擬訓練（実地訓練）を実施する。

このように訓練を繰り返し継続実施することにより、「県・市町村職員連携による復興体制の強化」「復興まちづくりを進める職員の対応力向上」に努めるほか、模擬訓練結果を踏まえた指針の時点修正（バージョンアップ）を行っていく。

【模擬訓練の全体像】



【模擬訓練と指針の関係】



②模擬訓練の概要

市町村職員は、大震災発生後、経験したことのない膨大な震災関連業務に携わることとなる。このため、模擬訓練での経験が活かされるよう当事者意識を持ち模擬訓練に臨む必要がある。

全体模擬訓練（机上訓練）は2日間の日程で行い、【手続き編】の行動手順に基づき、以下の項目を実施する。

- ・ 第一次建築制限区域（案）の作成
- ・ 第二次建築制限区域（案）の作成
- ・ 地区の復興まちづくり計画（案）の作成

先ず、オリエンテーションを実施したうえで、各訓練毎に説明を行い、その後、ワークショップ形式（※）で訓練を実施する。また、今後の模擬訓練の内容の改善に役立てることを目的に、ふりかえりアンケートを実施する。

※何かについてアイデアを出し合い意思決定する集まりで、会議の一種といえる。通常の会議と違うのは、誰もが自由に意見を言いやすいように工夫されていて形式張っていないこと、グループの創造行為と合意形成に焦点をおいていることである。

【平成27年度全体模擬訓練のプログラム】

平成27年度全体模擬訓練プログラム



第1日目 11月18日（水）

会場：高知県立県民文化ホール第6多目的室

10:00～10:30	受付
10:30～10:45	開会あいさつ・出席者紹介
10:45～11:10	高知県震災復興都市計画指針（案）について
11:10～12:00	オリエンテーション（目的・内容・成果）
-----（昼食）-----	
13:00～14:50	訓練① 第一次建築制限区域（案）の作成
-----（休憩）-----	
15:00～16:50	訓練② 第二次建築制限区域（案）の作成
16:50～17:15	コンサルタント（案）の説明

第2日目 11月19日（木）

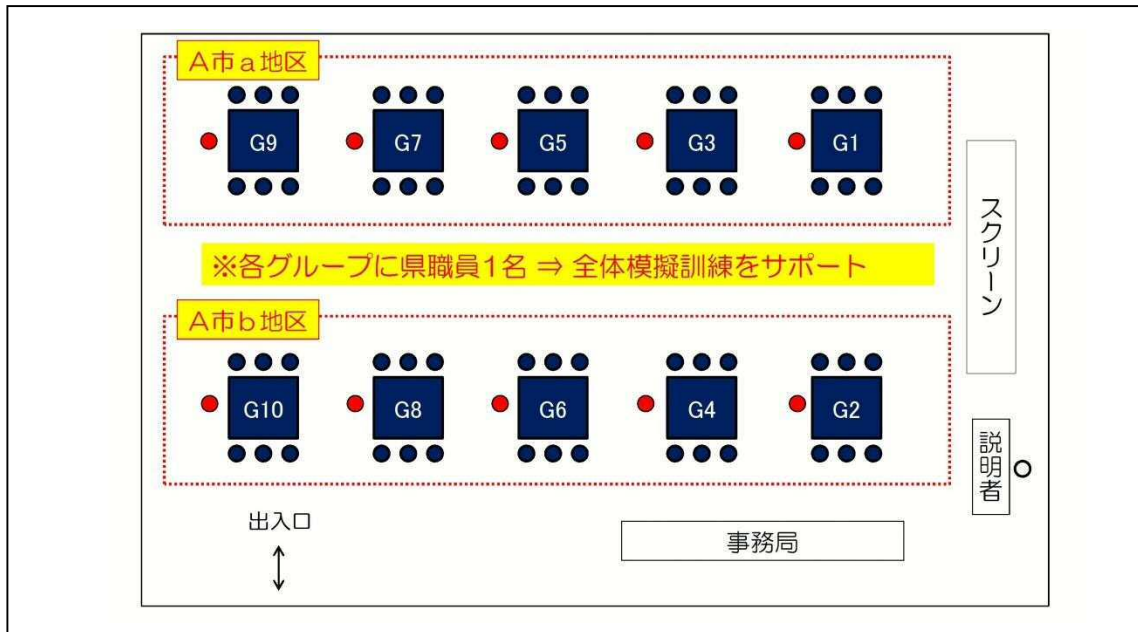
会場：高知県立県民文化ホール第6多目的室

08:30～09:00	受付（ふりかえりアンケートの記入など）
09:00～11:20	訓練③ 地区の復興まちづくり計画（案）の作成
11:20～11:40	コンサルタント（案）の説明
11:40～12:00	閉会あいさつ・ふりかえりアンケート提出
12:00～	解散



被災地区として2つのモデル地区を用意し、6人を基本としたグループ毎に訓練を実施する。また、サポート役として、各グループに県職員を配置する。

【平成 27 年度全体模擬訓練の配席図】



2日間で行う全体模擬訓練では、地区カルテなどの地区の現状や上位計画での位置づけ、家屋被害概況図等による仮想被害の情報を手掛かりに、復興手続きの一部を行う。

なお、全体模擬訓練で示した「家屋被害概況図」「家屋被害概況図更新版」は、実際の土地・建物状況を根拠としたものではない。

実際の復興においては、被災後の混乱という特殊状況の中で、集められる限りの情報を収集・確認しながら、復興手続きを進めることになる。

表 4 - 1 模擬訓練と実際の復興手続きの違いの例

第一次建築制限区域（重点復興地区）の設定の判断材料	
模擬訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区カルテ ・ 土地利用現況図 ・ 事前復興計画
実際の復興手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家屋被害概況図から見た市街地整備の必要性 ・ 都市計画基礎調査に基づく都市構造の現状・課題（不燃領域率等） ・ 都市計画マスタープラン、地域防災計画の位置づけ 等

【平成27年度全体模擬訓練の配布資料など】

各グループへの配布資料・資材一覧

第1日目 11月18日(水) (訓練①②)

資料等の確認をお願いします。

■訓練①開始時、予めテーブルに配布している資料・資材

	資料名	規格	枚数	提出
1	家屋被害概況図(訓練①)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○
2	土地利用現況図	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
3	地区カルテ(図面) ※調書はテキスト内	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
4	申出書【様式2】、事前協議書【様式7】	A4判	2枚組(提出用)	○
5	県・市町村職員行動手順票 (発災後1カ月以内、発災後2カ月以内)	A4判	2枚組(提出用)	○
6	作業報告書(訓練①②)	A4判	1式(提出用)	県職員作成
7	鉛筆、消しゴム、色マジック、付箋紙、三角スケール			

■訓練②開始時、テーブルに配布する資料

	資料名	規格	枚数	提出
8	家屋被害概況図更新版(訓練②)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○

30

第2日目 11月19日(木) (訓練③)

明日、再度説明します。

■1日目から作業用に配布した資料・資材

	資料名	規格	枚数	提出
1	土地利用現況図	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
2	地区カルテ(図面) ※調書はテキスト内	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
3	鉛筆、消しゴム、色マジック、付箋紙、三角スケール			

■1日目の成果の一部(第一次建築制限区域図、第二次建築制限区域図)

	資料名	規格	枚数	備考
4	家屋被害概況図(訓練①)	A0判(1/2,500)	1枚	第一次建築制限区域図
5	家屋被害概況図更新版(訓練②)	A0判(1/2,500)	1枚	第二次建築制限区域図

■訓練③開始時、新たにテーブルに配布する資料

	資料名	規格	枚数	提出
6	地区の復興まちづくり計画(案)	A4判	2式(作業用・提出用)	○
7	家屋被害概況図更新版(訓練③)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○
8	県・市町村職員行動手順票 (発災後6カ月目途)	A4判	1枚(提出用)	○
9	作業報告書(訓練③)	A4判	1式(提出用)	県職員作成

31

【平成 27 年度全体模擬訓練の成果】

全体模擬訓練の成果（作成項目）

第1日目 11月18日（水）（訓練①②）

- 第一次建築制限区域図（案）
※家屋被害概況図（1/2,500）に図示
- 第二次建築制限区域図（案）
※家屋被害概況図更新版（1/2,500）に図示
- 申出書【様式2】、事前協議書【様式7】
※指針【手続き編（案）P27,77】
- 県・市町村職員行動手順票（発災後1カ月以内、発災後2カ月以内）
※指針【手続き編（案）P126,127】
- 作業報告書（訓練①②）※県職員作成



第2日目 11月19日（木）（訓練③）

- 地区の復興まちづくり計画（案）
※計画書様式の空欄を記入し、家屋被害概況図更新版（1/2,500）に図示
- 県・市町村職員行動手順票（発災後6カ月目途）
※指針【手続き編（案）P128】
- 作業報告書（訓練③）※県職員作成
- ふりかえりアンケート【個人ごとに作成】



テキストへチェックをお願いします。

32



(2) 全体模擬訓練（机上訓練）の結果

①グループ成果の概要

グループ毎の検討や発表を通じて、地区の復興まちづくりは多様であり、復興の考え方の重要性が明らかになった。

地区の復興まちづくりは、基本的には「地区特性」「地区の位置づけや役割」「被災状況」「住民意向」を踏まえて検討することとなる。

模擬訓練では、実際の復興と同様の情報提供には限界があることを認識したうえ、模擬訓練の結果を確認する必要がある。

例えば、平成 27 年全体模擬訓練（机上訓練）の結果は様々であり、その概要は以下の 3 つの表に示すとおりである。「住民意向」の情報がないため円滑な事業実施に着目し、第一次建築制限区域（案）は広範囲となった。そして、第二次建築制限区域（案）、地区の復興まちづくり計画（案）の作成を通じて区域は縮小したと分析できる。

また、グループ毎に検討を進めたためグループ毎に違いが生じた。この結果は当然のことであり、前提となる考え方が変われば、結果も変わってくる。つまり、地区の復興まちづくりは多様であり、復興の考え方が明確なものであれば優劣はないと考えられる。

表 4-2 訓練①「第一次建築制限区域（案）の作成」の結果概要

第一次建築制限区域の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、最大で発災後 2 ヶ月間の建築制限であるため、広く設定しておいて後で縮小する考え方を採用した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、面的整備をイメージして、未整備の都市計画路の整備地区と大被害地区を選定した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、大被害地区と中被害で建物が密集している地区を選定した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、将来に向けたまちづくり（防災の観点も含む）のための建築制限だと考え、大被害地区を中心に、狭隘道路（幅員 4m 未満）がある中被害地区や幹線道路沿道を含めた。 <p>⇒第二次建築制限区域の設定時に縮小すれば良いという考え方に基づき、第一次建築制限区域は広く設定する傾向にあった。</p>
作業上悩んだ点 工夫した点	<ul style="list-style-type: none"> ○被害のない地区を重点復興地区（第一次建築制限区域）に含めるかどうかを悩んだ。 ○家屋被害概況図に主な都市機能を有する施設を記入して検討を進めた。

表 4-3 訓練②「第二次建築制限区域（案）の作成」の結果概要

訓練①からの 区域の変化等	<p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、密集しているものの幹線となる道路がない区域に絞り込んだ。</p> <p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、自立再建を妨げないように絞り込んだ。</p> <p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、復興計画（骨子案）と被災状況を勘案し、道路整備や商店街の活性化とともに拠点又は核施設の整備に着目した密集市街地の区域とした。</p> <p>⇒第二次建築制限区域は、第一次建築制限区域から絞り込むグループが大半で、中には半減させるグループもあった。</p>
作業上悩んだ点 工夫した点	<p>○民間主導の復興を阻害しないこととしたが、大型店舗を区域に含めるかどうかを悩んだ</p> <p>○古くからの街並みをどう残していくのかを悩んだ。</p> <p>○第二次建築制限区域としなかった第一次建築制限区域を復興促進地区とした。</p>

表 4-4 訓練③「地区の復興まちづくり計画（案）の作成」の結果概要

訓練②からの 区域の変化等	<p>○区域内外の道路計画の見直しのため、事業予定区域を第二次建築制限区域から変更した。</p> <p>○第二次建築制限区域が小さく、事業予定区域を拡大するかどうかの議論もあった。</p> <p>⇒地区の復興まちづくり計画としての土地区画整理事業の予定区域は、第二次建築制限区域と同じとしたグループが大半となった。</p>
骨格プラン	<p>○地区カルテ等による拠点施設の設定、既存の土地や道路形態の活用を検討しながら、骨格プランの考え方を整理した。</p> <p>○地区の拠点や土地利用（住居系、商業系）の配置について悩んだ。</p> <p>○事業予定区域外となる既存の施設（支所、商店街）と事業予定区域内の新設施設とのバランスをとることが難しいと感じた。</p> <p>⇒道路拡幅による再被害の防止（防災）、地域の核（商店街）の活性化、地域資源（河川）の活用など、様々な着目点があった。</p>
分野別の方針	<p>○拠点施設との連絡など、道路計画を中心に都市施設の配置を検討した。</p> <p>○道路は、日常の利便性の他、緊急輸送路としての活用も念頭に配置した。</p> <p>○補助幹線道路の配置によって街区の配置が概ね決まるため、補助幹線道路の配置を悩んだ。また、住戸の画地イメージがないため、区画道路の配置が難しかった。</p> <p>⇒殆どのグループが道路や土地利用に関する計画を中心として分野別の方針を整理していた。なお、被災状況を殆ど考慮しないで、既存道路に固執した道路計画となったグループもあった。</p>

②アンケート結果による模擬訓練の効果

模擬訓練を通じて、指針の理解とともに復興の作業を理解することで、体制強化をはじめとした事前の準備の大切さが明らかになった。

模擬訓練によって指針の理解度は大幅に向上する結果が得られた。

また、発災後 1 ヶ月以内に第一次建築制限区域の指定に際して、市町村が発災後 21 日以内に第一次建築制限区域(案)の申出を県へ行うことに対しては、体制を大幅に強化しないと対応できないという意向が訓練後、より多くの割合を占める結果となった。

本指針の理解とともに復興の作業を理解することで、体制強化をはじめとした事前の準備の大切さが明らかになった。

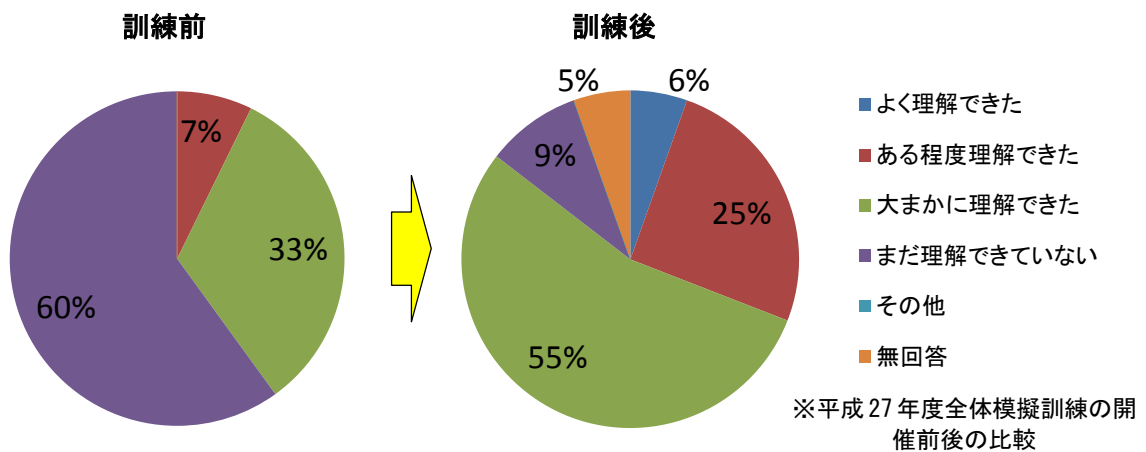


図 4 - 1 高知県復興都市計画指針の理解度の変化

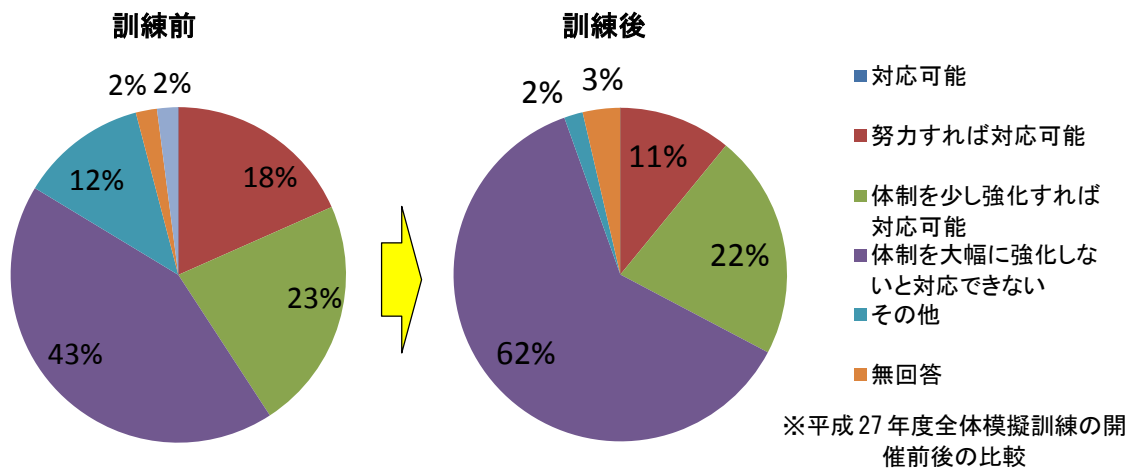


図 4 - 2 第一次建築制限(発災後 1 ヶ月以内)への対応に関する考え方の変化

(3) 模擬訓練における留意事項

模擬訓練では、訓練内容のみならず、復興まちづくりに関する留意事項も意識しながら、取り組む必要がある。

短く区切られた時間割の中で行う全体模擬訓練では、訓練の成果作成を意識するあまり、復興まちづくりに必要な観点の一部がおろそかになる可能性がある。以下に、平成 27 年度全体模擬訓練（机上訓練）を通じて明らかになった留意事項を整理した。

i) 建築制限について

- 建築制限の区域を設定する模擬訓練では、建築物の被害状況等、与えられた情報のみで捉われがちである。不足する情報を検討に際しての前提条件として設定することが望ましい。
- 被害の原因を考えるなど、訓練用の図面から被害のメカニズム（P145 又は P147 参照）をイメージすることが望ましい。
- 「建築制限の目的」「建築制限の内容」「建築制限区域と事業区域との関連性」に着目しながら、区域を設定することが重要である。

表 4-5 主な建築制限の概要

	建築基準法第 84 条 (第一次建築制限)	被災市街地復興 特別措置法第 7 条 (第二次建築制限)	建築基準法第 39 条 (災害危険区域)
対象区域	特定行政庁が被災市街地 で指定する都市計画 又は土地区画整理事業 のため必要な区域	被災市街地復興推進地 域	地方公共団体による津 波、高潮、出水等によ る危険の著しい区域
指定等 権者	特定行政庁	市町村	地方公共団体
制限内容	特定行政庁が定める	法令による	地方公共団体が定める
制限期間	発災後 1 ヶ月以内 (1 ヶ月の延長可)	発災後 2 年以内	—
木造の自己 の居住用又 は自己の業 務用の建築 物(敷地面積 100 m ²)は建 築の可否	原則、建築不可	建築可能	原則、建築不可 (地方公共団体が定め る条例による)

ii) 建築制限や事業の区域境界について

- 復興に限らずまちづくりにおける事業区域の設定は、その内外での建築制限や事業の有無を明示することである。このため、区域境界の設定根拠を明確にする必要がある。
- 区域境界の設定にあたっては、「住民の合意形成」「事業目的と事業効果」「関係者等への説明」などの着目点を踏まえ、対外的に説明できる考え方を整理することが重要である。
- 「住民の合意形成」はまちづくりを進める上で不可欠なものである。また、区域境界は、「関係者等への説明」を考慮すると、地形地物を基本とすることが望ましい。

区域境界の着目点	
○住民の合意形成	住民の合意形成は、区域内に限ったものではない。区域外の住民に対しても、合意形成が必要になることがある。また、合意形成によって区域を定めるのではなく、先ず事業目的をはじめとするその他の着目点によって区域境界を検討することが必要である。
○事業目的と事業効果	土地区画整理事業は、事業効果（増進）に応じて区域内の土地を減歩する仕組みであり、区域内の一定の負担によって成り立っている。道路による区域境界を設定し当該道路が事業によって拡幅される場合、当該道路に面した区域外のエリアは、事業効果に応じた負担がないとして問題となることがある。このため、事業効果がある敷地を含めた敷地界で区域境界を設定するケースもある。また、逆に事業効果がない区域は穴抜きとして事業区域から除くケースもある。事業目的の達成を大前提としながら、事業効果を踏まえた区域設定が必要である。
○関係者等への説明	関係者等への説明は、視覚的にわかりやすい区域設定が望ましい。地番界による区域設定は、設定根拠の詳細な説明、その理解や承認に時間を要する。区域境界の変更の手続きによって事業効果の発現が遅れるケースもある。
○その他（手続き、事業費）	事業を進める場合、区域内の住民の合意形成は不可欠である。事業目的や事業効果が達成されるのであれば、迅速な事業推進のため、事業区域をコンパクトにすることが望ましい。事業区域のコンパクト化は、事業費の低減にも寄与する。



区域境界とその例	
主な地形地物	道路、河川、
その以外	町丁目、地番、敷地、見通し線

図 4 - 3 区域の境界とその検証

iii) 復興促進地区における整備事業について

○復興促進地区の復興の基本的な考え方は、以下のとおりである。（【手続き編】P23 参照）

- ・各地域の個性、被災特性、被災住民のニーズに応じた復興対策の実施に向けた合意形成を図る。
- ・復興事業により部分的な道路改良の実施や、都市施設の再建、地区計画の決定を行いながら、建築制限（第一次建築制限、第二次建築制限）は行わず自主再建を促進する。

○地区内の都市計画道路の整備事業としては、「街路事業」「沿道区画整理型街路事業」「沿道整備街路事業」が想定される。

○地区計画制度を適用して、都市計画道路ではなく、地区計画の地区施設に位置づけることで用地を確保し、道路整備を進めることも想定される。

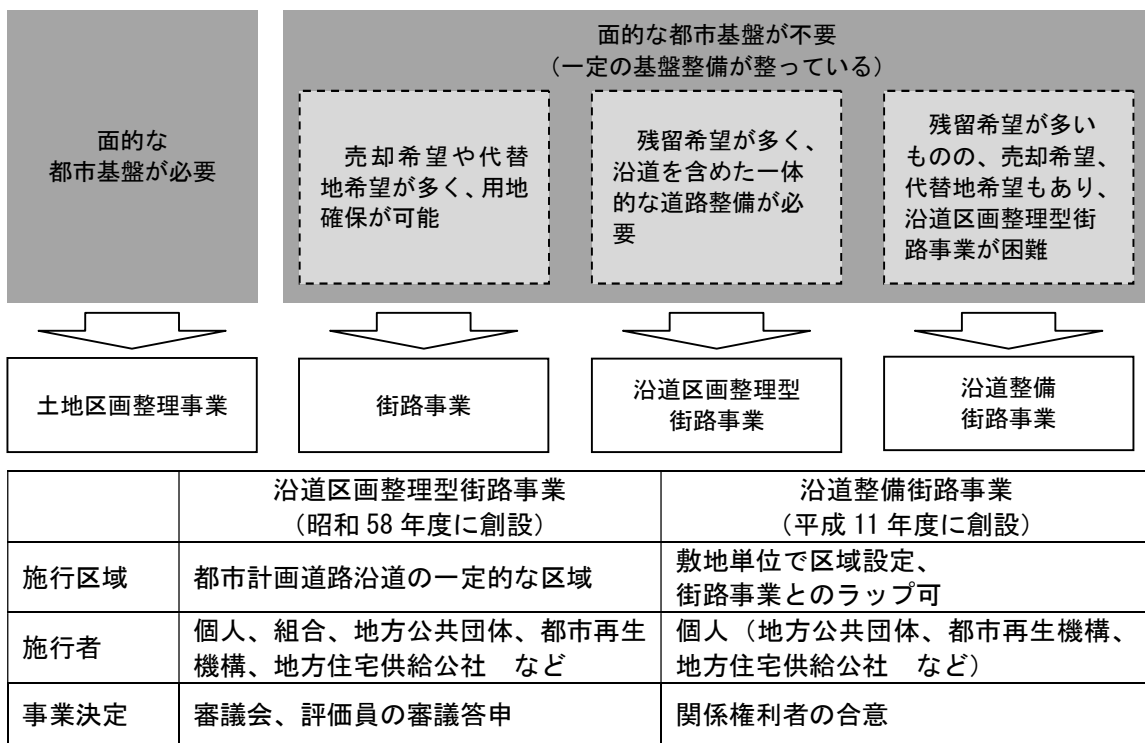


図 4-4 都市計画道路の整備を中心した事業

(4) その他（具体的な地区における模擬訓練の実施に向けて）

「事前の準備」を進めながら、復興に関わる根幹的な内容をはじめとした復興全般に関して議論を深めることが重要である。

本指針は、模擬訓練をはじめとした「事前の準備」を進めながら、適宜、更新していく予定である。以下に、「事前の準備」を進める段階を含めた復興全般に関わる課題を整理し、本指針の更新の参考にする。

i) 建築制限の区域と事業区域

第一次建築制限区域や第二次建築制限区域は、市街地の健全な復興のために支障となる建築を防止し、土地区画整理事業等を実施する区域である。このため、建築制限の区域と事業区域が同一であることが理想な区域のあり方である。しかし、区域を設定する時期に起因する「人的（行政職員の人員）・時間的な制約」「被災状況等の情報不足」などによって、同一にすることは現実的には不可能である。また、復興体制や職員の対応力の向上といった事前の準備を行っていても、理想に近づけることには限界がある。

こうしたことから、区域を変更する影響（デメリット）（【手続き編】P26 参照）とともに理想的な区域のあり方を理解したうえで、詳細な被害状況や住民意向に応じて、迅速に区域変更を実施することが望ましい。

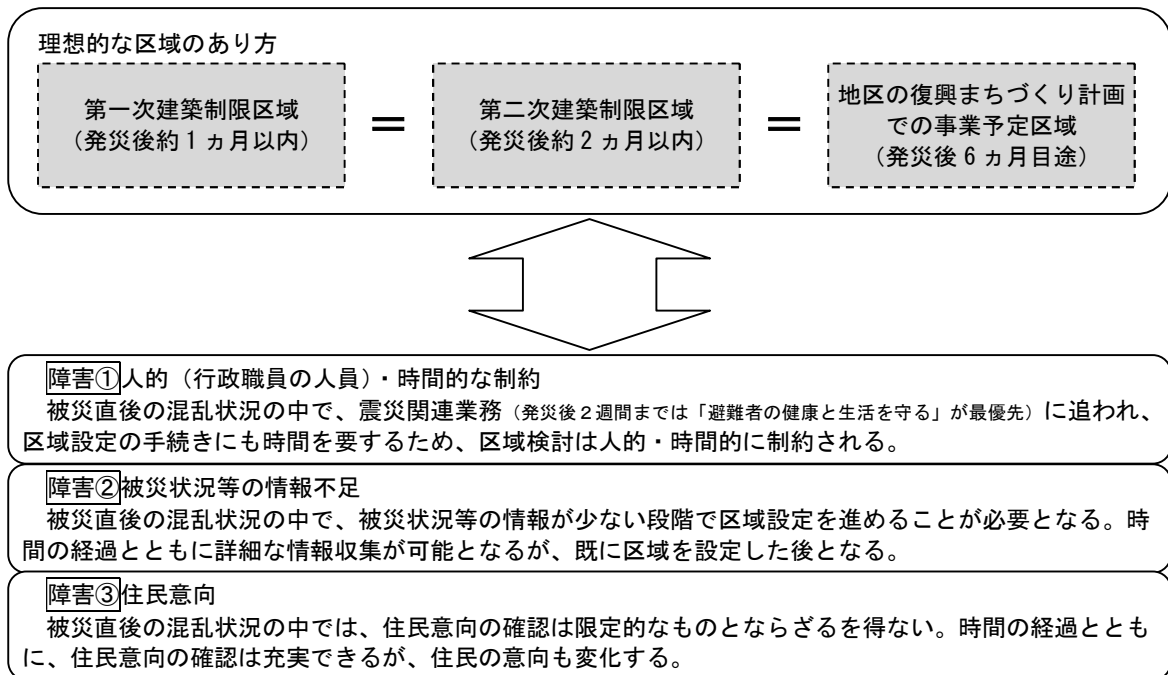


図 4-5 理想的な区域のあり方とその障害

第5章

参考文献

(1) 防災・減災の実例

東日本大震災の教訓も踏まえ、各地で南海トラフ巨大地震等を見据えた防災・減災の取組が進められている。

国土交通省では、東日本大震災の教訓も踏まえた津波や水害等、様々な災害のリスク評価に基づき、各地方公共団体が主体的に「防災都市づくり計画」の策定・見直しを進めるために、「防災都市づくり計画策定指針」「防災都市づくり計画のモデル計画及び同解説」を作成・公表している。

【防災都市づくり計画と地域防災計画等との関係】

地方公共団体は、防災を明確に意識した都市づくりを推進するため、様々な災害に対応した防災都市づくりの基本方針及び具体的施策として防災都市づくり計画を策定する。

防災都市づくり計画は、主に短期的な施策を位置づけた「地域防災計画」と主に長期的な都市の将来像を示す「都市計画マスタープラン」の間を双方向につなぐものとして位置づけられる。

地域防災計画 （災害対策基本法に基づく計画） <主に短期的な施策を位置づけ>	市民の生命、身体及び財産を災害等から守るため、防災に関する業務や対策等を定めたもの
防災都市づくり計画 （平成 9 年都市局長通知に基づく計画）	防災という緊急課題に対応するため、災害に強い空間づくりと災害時の避難や応急活動を支える空間づくりを目的とした、防災都市づくりの基本方針及び具体的施策を定めたもの
都市計画マスタープラン （都市計画法に基づく計画） <主に長期的な都市の将来像を示す>	都市及び各地域の将来の市街地像を市民に分かりやすい形で示し、地域における土地利用、施設配置、地区計画等の方向付けを行うためのもの

出典：国土交通省「防災都市づくり計画策定指針 H24」 などにより整理

また、「防災都市づくり計画策定に係る参考事例集（参考）」より、津波や水害に関わる代表的な取組事例を次頁以降に示す。

[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/common/001042833.pdf>

愛知県岡崎市	
タイトル	土地区画整理事業において、水害による人的被害の軽減を目的とした施設配置の検討を行った事例
特徴	河川改修事業の実施に併せて土地区画整理事業を行い、液状化対策や浸水被害軽減のための嵩上げや地盤改良とともに、遊水池や調整池の配置や、災害時要援護者施設の移転・新規立地の誘導を検討している。
基幹事業	土地区画整理事業

■土地区画整理事業を活用した水害・地震対策

河川沿いの低未利用地での土地区画整理事業

人的被害の低減を目的に浸水リスクの高い地区からの要援護者施設の移転・新規立地を誘導(福祉部局や都市計画・土地利用等担当と連携)

地盤改良による液状化対策の低減を目的とした嵩上げを実施

県管理の河川整備(遊水池の整備)と連携した浸水対策を実施(調整池の確保)

農地等の低未利用地

県管理河川

凡 例	
	施行地区界
	都市計画道路
	都市計画予定線
	区画道路
	特殊道路
	水路
	公園
	緑地
	ゴミステーション

河川

遊水池

宅地

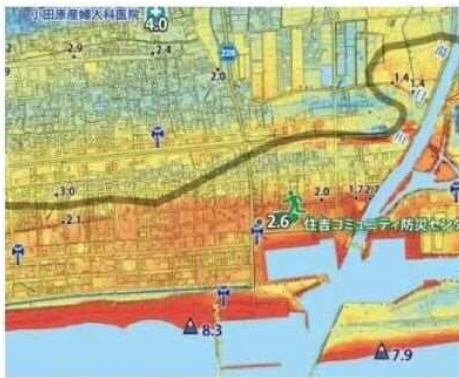
調整池

区画整理事業区域

浸水想定区域(洪水・内水)

静岡県吉田町	
タイトル	公共用地（道路）を活用し、道路上に「歩道橋型」津波避難タワーの設置を行った事例
特徴	低層住宅を中心とした市街地において、既存建物を利用した津波避難施設の確保が困難であることを踏まえ、住民の緊急避難地を確保することを目的に、町道の道路空間を利用して、歩道橋型の津波避難タワーの整備を進めている。（整備と並行し、町が道路上へ整備する津波避難タワーの設計基準（案）を国土交通省等の参画のもとで定めている）
基幹事業	都市防災総合推進事業

■津波ハザードマップによる浸水想定

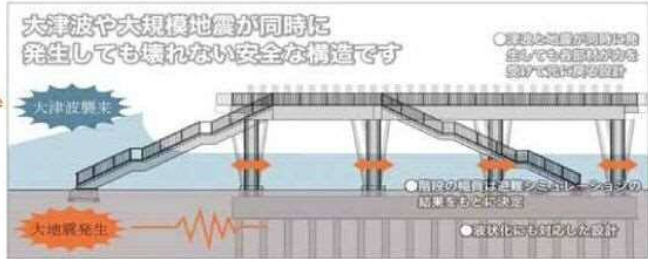


低層住宅を中心とした市街地に、最大10m弱の津波浸水が想定（1000年に一度の大津波）



■道路上の歩道橋型避難タワーの設置

国・県・町・有識者を含む津波避難施設設計技術検討会により、施設の整備に係る技術、設計を協議



法的には建築物や道路構造物ではなく、津波避難施設を兼ねた道路施設として整備



和歌山県串本町	
タイトル	公共施設の高台への集約により、災害時の防災拠点施設としての機能確保を図っている事例
特徴	南海トラフ地震による津波発生時に防災拠点施設の機能の確保を目的に、町土地開発公社が開発した地区（サンゴ台周辺）に防災拠点施設の移転の検討を進めている。
基幹事業	津波防災地域づくりに関する法律における事業（又は施策）

■公共施設の高台への移転の経緯

和歌山県串本町は、同町サンゴ台のくしもと町立病院に隣接する災害対策用地を造成し、低地にある町社会福祉協議会等の公共施設を移転させる。造成地には町社福協の他に串本署の代替指揮所と幹部官舎の移転が決まっている他、串本海上保安署、東牟婁振興局串本建設部も移転を検討中。近くの方譲地も売れ行きが伸びており、南海トラフを震源とする地震による津波の被害が大きくなると予想される中、今後も施設や住宅の高台への移転、新築が進みそうだ。

サンゴ台の災害対策用地は標高53メートルの高台に造成する予定で、現在は山林になっている。町土地開発公社が山を削って1万3千平方メートルを整地する。町は12日に開会した町議会9月定例会に、災害対策用地と残土処分場の造成事業にかかる費用3億5千万円を土地開発公社に貸し付ける2012年度一般会計補正予算案を提案した。

災害対策用地の造成事業は11年度から用地買収や設計に着手しており、13年度までの事業費は5億1296万円になる。造成地には町社福協の移転と、串本署の代替指揮所と幹部官舎の建設が決まっている。町内沿岸にある串本海上保安署と東牟婁振興局串本建設部については、以前に双方から高台移転の申し入れがあったといい、町が両施設の用地を確保する。13年9月に造成を完了し、各施設の建設に着手したいという。残土処分場はくしもと町立病院に隣接する谷に造成し、16年度までの事業費は計5億2579万円となる。

内閣府が8月29日に発表した南海トラフ地震による津波の新たな被害推計では、町には4分で10メートルの津波が来襲、最大で18メートルになると予想された。町は公共施設の高台移転を進めており、11年に低地にあった二つの町立病院を統合し、くしもと町立病院を建設。12年11月には、串本消防署の新たな拠点となる消防防災センターが完成する。町役場本庁舎の移転については、庁舎建設検討委員会が人口集積地に近い高台への移転を答申しており、町が候補地を検討中。同町西向にある西向保育所と上野山保育所分園はいずれも上野山保育所に統合し、標高63メートルの町有地に移転新設する。

町土地開発公社が1999年から販売を開始したサンゴ台第3団地の分譲地は東日本大震災の後、一気に売れ行きが伸びた。それまで年間数区画だったものが11年度は11区画、12年度は8月末までに8区画が売れ、全95区画中、残り21区画になった。

(2012年09月12日更新)

■くしもと町立病院と隣接地の造成状況

公共施設移転が見込まれる新規造成箇所
(くしもと町立病院周辺用地)

高台造成地
「サンゴ台」



(2) 現在位置による都市の復興実例

①東日本大震災における復興の取組事例

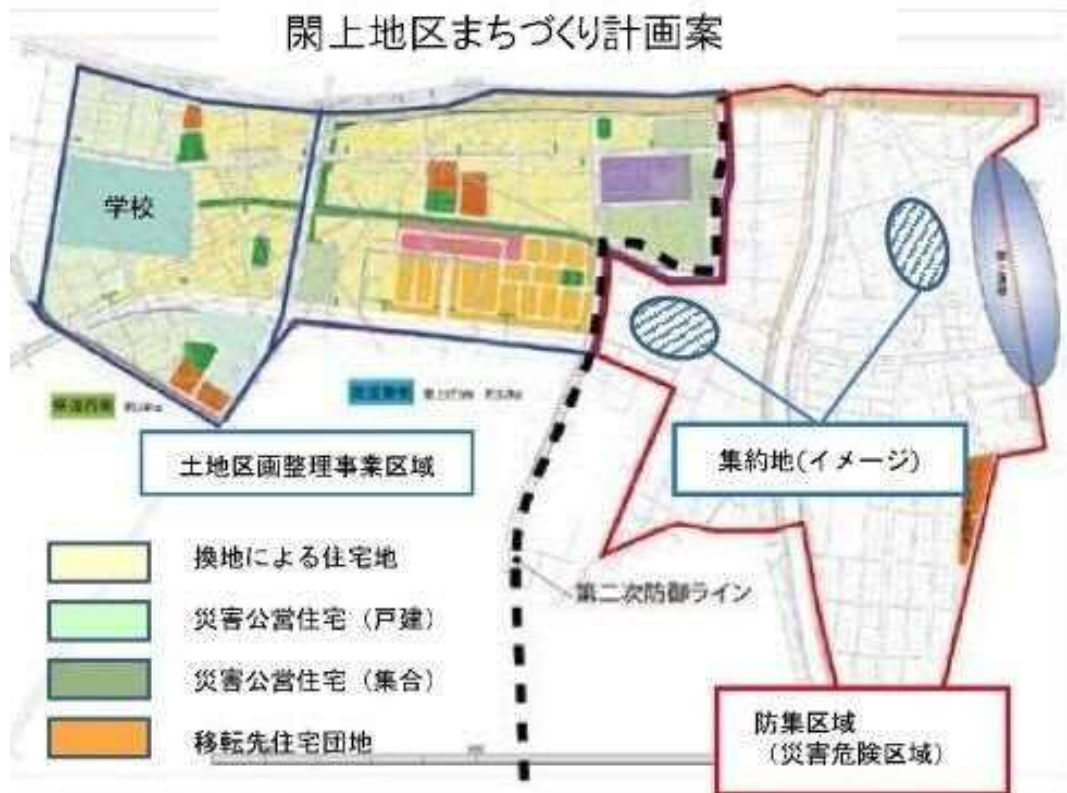
200 以上の市町村が被災した未曾有の大災害であった東日本大震災において、行政をはじめ国民が総力を挙げた復興の取組のうち、現在位置による都市の復興に関わる事項を中心に取りまとめる。

「防災都市づくり計画策定に係る参考事例集（参考）」「復興交付金の交付可能額通知（第 9 回目）について」より、現在位置による復興の代表的な取組事例を次頁以降に示す。

[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/common/001042833.pdf>

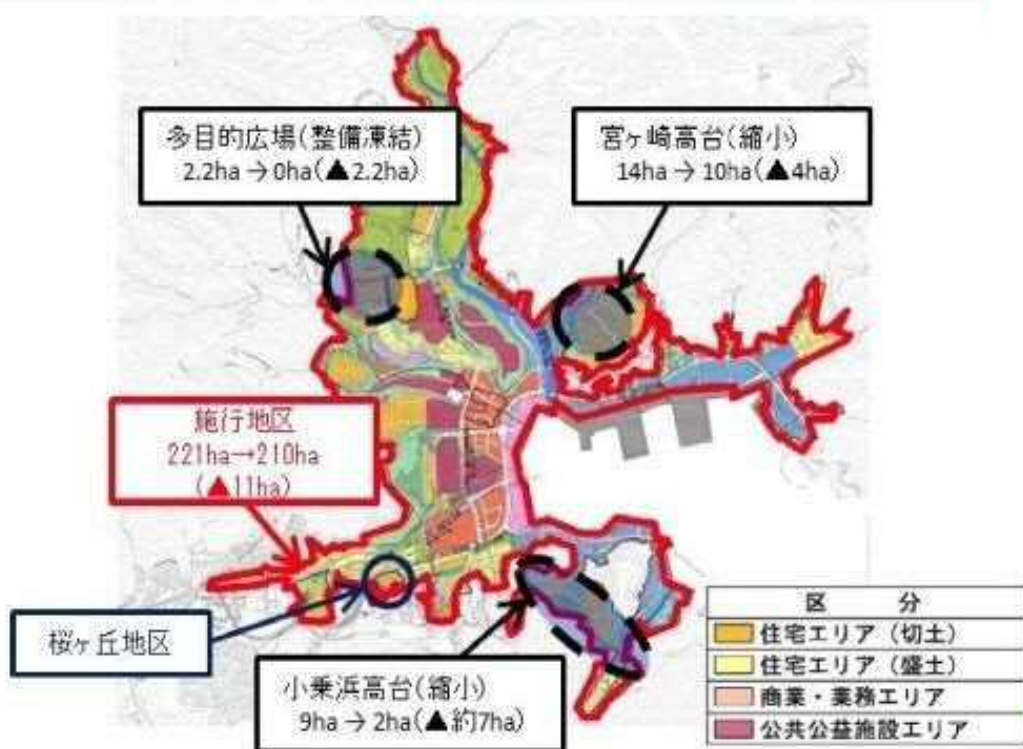
[出典：復興庁 HP] http://www.reconstruction.go.jp/topics/m14/06/20140624_9koufukintsuti.pdf

宮城県名取市	
タイトル	土地区画整理事業を活用した復興まちづくり事例 （～土地区画整理事業に併せた嵩上げによる復興～ 1 ha 当たり居住者が40人以上となる宅地が復興交付金の対象）
特徴	閑上地区において、現地再建者等のための区画整理事業を実施。住民意向を踏まえ、事業区域を見直し（当初計画の120haから56ha）に縮小、平成25年11月に事業計画が認可。 居住地を約3 m嵩上げし、区画整理に併せて地区外で必要となる道路整備も実施。
基幹事業	土地区画整理事業



※ 事業計画エリア56ha(当初計画は120ha)

宮城県女川町	
タイトル	土地区画整理事業を活用した復興まちづくり事例 （～土地区画整理事業に併せた嵩上げによる復興～ 1ha 当たり居住者が40人以上となる宅地が復興交付金の対象）
特徴	町中心部において、市街地の嵩上げ及び高台造成のための区画整理事業を実施。平成25年2月の事業認可後に、住民意向調査に基づく宅地需要を踏まえ、一部の高台造成を取りやめ、施行地区を約11ha縮小する事業計画に変更（平成26年6月に認可予定。施行地区210ha）。併せて、住宅配置計画も更新。
基幹事業	土地区画整理事業



岩手県陸前高田市	
タイトル	土地区画整理事業を活用した復興まちづくり事例 (～土地区画整理事業に併せた嵩上げによる復興～ 1 ha 当たり居住者が 40 人以上となる宅地が復興交付金の対象)
特徴	高田地区・今泉地区において、住宅地等の高台移転及び市街地の嵩上げ等のための区画整理事業を実施。一部の高台は平成 24 年 9 月に事業認可を受け、先行着手。地区全体の事業認可に当たっては、計画人口減や住民意向変化を踏まえ、一部高台縮小等の見直し(今泉地区：当初計画の 124ha から 113ha に縮小)を行い、平成 26 年 2 月に全体の事業認可。
基幹事業	土地区画整理事業、防災集団移転促進事業



岩手県陸前高田市	
タイトル	津波発生時の避難等の機能を想定した道路ネットワークの構築を復興計画等に位置づけた事例
特徴	津波発生時の避難や都市機能の継続を目的に、「高台への避難道路」と「高台住宅地を結ぶ連絡道路」の機能を想定した道路ネットワークを位置づけている。
基幹事業	土地区画整理事業、防災集団移転促進事業

■土地利用計画における道路ネットワークの位置づけ



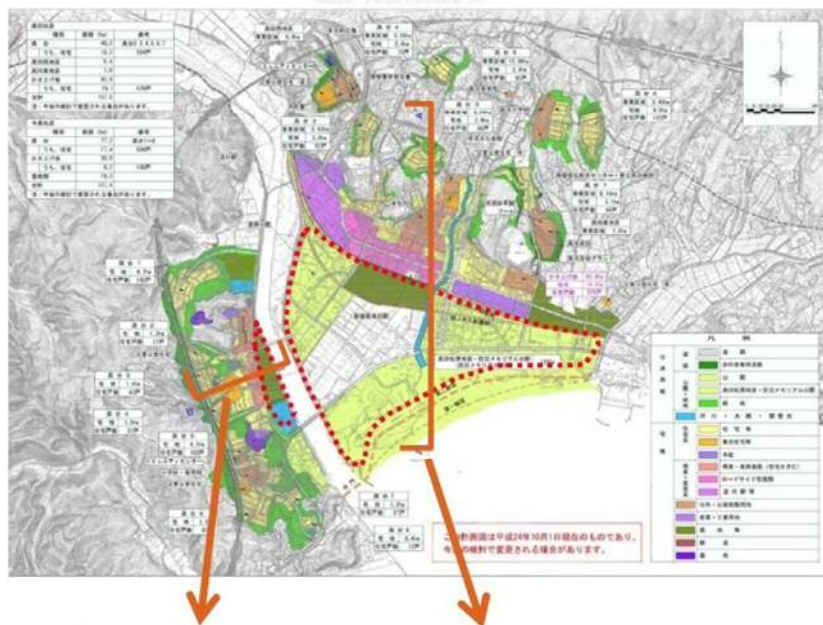
道路ネットワーク図



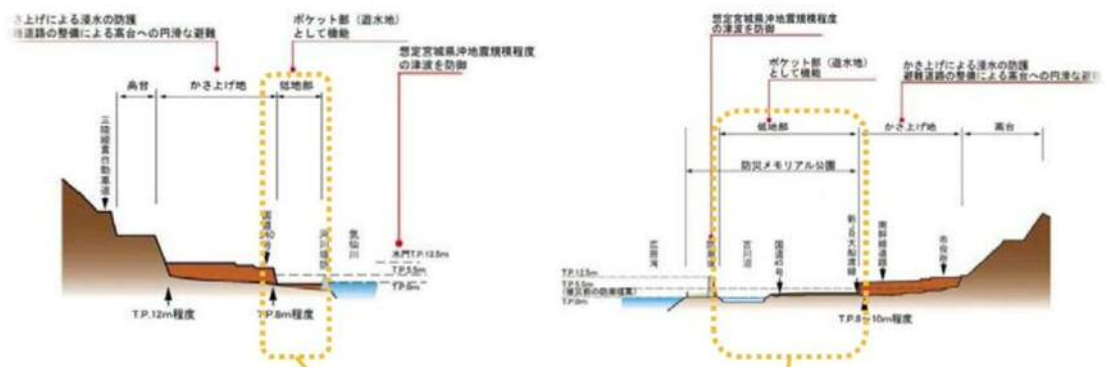
歩行者・自動車等による高台への円滑な避難を誘導するための補助幹線道路と、高台間を結ぶ連絡道路を配置し、格子状の道路網を形成

岩手県陸前高田市	
タイトル	津波をため込むポケット(遊水地)としての機能を持たせた防災公園の整備を位置づけた事例
特徴	土地利用計画の「公園・緑地」用地について、津波外力から市街地を守ることを目的に、ポケット(遊水地)としての機能を有する防災公園の整備を位置づけている。
基幹事業	土地区画整理事業、防災集団移転促進事業

■土地利用計画における防災公園としての位置づけ



■断面イメージ



防潮堤と嵩上げ地との間の公園・緑地を「ポケット部(遊水地)」として位置づけ

岩手県大船渡市	
タイトル	津波からの安全な避難経路・避難場所を確保するため、一団地の津波復興拠点形成施設の都市計画により、津波拠点施設の整備を行う事例
特徴	一団地の津波復興拠点形成施設の都市計画において、浸水地域（防潮機能を付加する鉄道敷よりも海側）と非浸水地域（鉄道敷きよりも陸側）との境界に位置する条件をいかし、津波からの避難路と、被災時でも機能する防災拠点の確保を目的とした公共施設（津波防災拠点施設）整備を位置づけている。
基幹事業	土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業

■地区の土地利用方針図



■一団地の津波復興拠点形成施設の概要と「津波避難防災施設」の整備イメージ



宮城県多賀城市	
タイトル	道路空間を、津波外力の低減のための堤防として、浸水区域からの避難経路として位置づけ、整備を図る事例
特徴	大規模なオープンスペースがない市街地であり、海岸と並行する道路（県道・市道）に堤防機能を付加し、海岸に直行する道路を浸水区域からの避難経路として整備することを計画に位置づけ、津波からの人命保護を図っている。
基幹事業	港湾整備事業、道路事業

■道路空間を津波緩衝帯や避難路として位置づけ



■道路空間の堤防化のイメージ



多重防御と津波浸水シミュレーション結果

**今次津波発生時の想定
浸水深が2m未満となる
よう、防潮堤・防潮壁・防
災林を4重に配置**

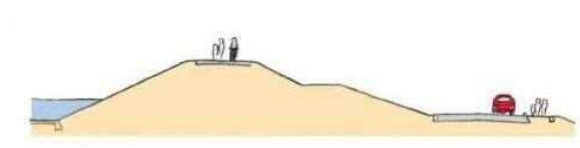
今回と同程度の規模の津波が襲来した場合に、市内への津波とがれきの流入を最大限抑える対策として、鉄塔敷を活用して盛り土や防災林、防災公園の整備を行います。(広報多賀城6月号・2012年)

宮城県亘理町	
タイトル	土地利用や景観に応じた津波減災施設を配置し、津波外力の低減を図る事例
特徴	津波外力から市街地を守ることを目的に、公園や防災林等の津波減災施設を景観や土地利用に応じた形で配置検討している。
基幹事業	防災公園整備事業

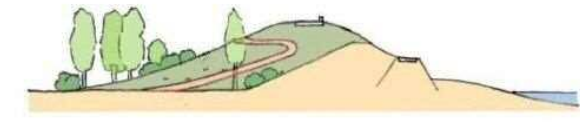
■復興計画図における津波減災施設の位置づけ



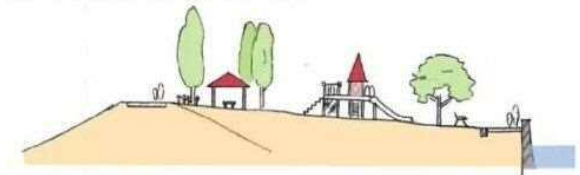
亘理町復興計画図



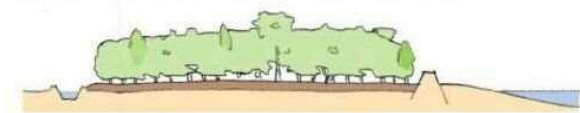
鳥の海公園の展望広場



鳥の海湾を囲む水辺の公園



海岸防災林の盛土と拡張、地域樹種の活用



景観や土地利用に応じ、河川堤防、公園、広場、防災林の4種類の津波減災施設の配置を検討

②阪神・淡路大震災における復興の取組事例

神戸市では、震災復興土地区画整理事業の事業実施にあたって、住民との協働と参画のまちづくりが行われた。

「神戸国際港都建設事業震災復興土地区画整理事業 協働と参画のまちづくり」より、復興の代表的な取組事例を次頁以降に示す。

[出典：神戸市 HP]

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/adjustment/img/1-20kukakupanhuretto.pdf>

兵庫県神戸市 (1/3)	
タイトル	住民との協働と参画のまちづくりを推進した事例
特徴	<p>全地区において設立されたまちづくり協議会に対して活動費等を助成するとともに、まちづくりコンサルタント、アドバイザーを派遣するなど、住民の創意と活力を生かしたまちづくりに積極的な支援が行われた。</p> <p>まちづくり協議会によるまちづくり提案を基に、特色あるまちづくりが進められた。</p>
基幹事業	土地区画整理事業

せせらぎ

まちの将来像を考える中で特に非常用水の必要性が認識され、せせらぎのアイデアが生まれました。そして、水源確保の目処がたった3地区で、まちづくり提案に「せせらぎ」が盛り込まれ、整備されることになりました。また、清掃活動等を通じ、コミュニティの醸成といったことにも貢献しています。

	せせらぎ		設置路線	水 源
	延長	幅員		
六甲道駅北	130m	1.0m	六甲町線	地下水
松 本	430m	1.5m	松本線	下水処理水
新長田駅北	530m	1.0m	松野1号線他	トンネル湧水



六甲道駅北地区



松本地区



新長田駅北地区

コミュニティ道路

地区内のシンボルロードとして、安全で快適な歩行者空間を確保する道路です。整備にあたっては、地区の特徴を生かした、照明灯、車止め、歩道舗装、歩道タイルなど工夫が凝らされています。また、無電柱化を行うとともに、公園やポケットパークなどもネットワークを図っています。



御菅西地区



新長田駅北地区



六甲道駅北地区



六甲道駅西地区



鷹取東第二地区

兵庫県神戸市 (2/3)

ポケットパーク

【神戸市施行 全11地区で 28箇所】

ポケットパークは、公園等の公共空地の配置バランスから、公園の設置されない地域で、主に道路の一部として整備されています。日常はまちの快適性を高めながら、誰もが愛着を持って安心して利用できる広場として、また、緊急時に備えて防災器具庫が設置されたものもあります。



新長田駅北地区 松野通3丁目



鷹取東第一地区 大橋10丁目



森南第二地区 本山中町1丁目



新長田駅北地区 松野通4丁目



鷹取東第二地区 千歳町4丁目

公園・緑地

神戸市復興計画の中で公園緑地は、緊急避難や復旧活動などを行う地域の防災拠点、それらを後方支援する広域防災拠点などの防災都市基盤の整備充実の観点からも重視されています。平時には潤いのあるまちなみをつくるとともに、非常時には延焼遮断帯や避難路として機能する防災緑地軸の形成や地域特性にあわせた個性的な公園づくりに取り組んできました。

また、市施行の事業区域内のこれらの公園やポケットパークには、計23基の耐震性防火水槽が設置されています。



新長田駅北地区 水笠通公園



鷹取東第一地区 千歳公園



六甲道駅北地区 六甲道北公園

共同化住宅・受皿住宅

【神戸市施行 全11地区で【共同化住宅25棟(1,045戸)】【受皿住宅13棟(528戸)】

震災復興土地画整理事業では、共同化による住宅等の再建を希望する土地所有者が集約換地を受け「共同化住宅」が建設されています。また、事業により住宅に困窮する従前居住者の賃貸住宅である「受皿住宅」の建設も行っています。



新長田駅北地区

東急ドエルアルス御屋敷通(99戸)



新長田駅北地区

エクセルシティ水笠公園(93戸)



六甲道駅北地区

六甲住宅(61戸)



六甲道駅西地区

琵琶住宅(52戸)

共同化住宅 受皿住宅



鷹取東第一地区

グレイス若松(68戸)



鷹取東第一地区

グリーンレジデンス須磨(35戸)



御取西地区

みくら55(11戸)



六甲道駅北地区

セフレ六甲(88戸)



御取西地区

御管第三住宅(66戸)

兵庫県神戸市 (3/3)

地域拠点施設等



六甲道駅北地区集会所「風の家」

阪神淡路大震災復興基金の安心コミュニティプラザ設置事業制度を活用し、地域活動の拠点としての集会所が建設されています。
【風の家、御菅すいせんプラザ、御蔵通5・6・7丁目自治会館、千歳地区センター】

また、新長田駅北地区においては、ケミカルシューズ産業のシンボル機能(工房、展示スペース)を備えた「シューズプラザ」と、アジア諸国の風情を醸し出した「アジアギャラリー神戸」が整備されています。



シューズプラザ



御菅すいせんプラザ



御蔵通5・6・7丁目自治会館



千歳地区センター



アジアギャラリー神戸

●まちづくり提案で実現したもの

<公園>

【近隣公園 (1 ha)】 ……防災公園として整備

地区センター (集会所)、

防災倉庫 (テント・トイレ)、

耐震性防火水槽 (100 トン)、

ステージ、せせらぎ、花壇 (苗床)、記念碑

【街区公園】 慰霊碑、井戸、花壇

<道路>

【コミュニティ道路】 ……シンボルロード

せせらぎ (植栽帯、フットライト)、

並木 (シンボルツリー)、

歩道の美装化 (無電柱化、デザイン街灯、

デザインタイル、ポラード)、段差のない歩道

【その他】

ポケットパーク、交通広場 (光の帯、植栽、フットライト)、

通学路 (カラー舗装)

(3) 移転による都市の復興事例

①東日本大震災における復興の取組事例

200 以上の市町村が被災した未曾有の大災害であった東日本大震災において、行政をはじめ国民が総力を挙げた復興の取組のうち、移転による都市の復興に関わる事項を中心に取りまとめる。

防災集団移転促進事業により実施された集団移転は、これまで延べ 35 団体、1,834 戸であり、過去 20 年の状況は以下のとおりである。

一方、東日本大震災発生では、24 市町村、245 地区、約 13,000 戸（平成 24 年 7 月 2 日現在）が防災集団移転促進事業を想定しており、制度創設以来約 40 年間の累計実績を遥かに超える移転規模で事業が進められている。

表 5-1 防災集団移転促進事業実施状況（東日本大震災より前の 20 年間）

実施年度	自治体	移転戸数	原因となった災害
H5~7	長崎県島原市	11	雲仙岳噴火災害（H3.6）
H6	鹿児島県溝辺町	12	豪雨災害（H5.8）
H6~7	北海道奥尻町	55	北海道南西沖地震（H5.7）
H6~7	長崎県深江町	15	雲仙岳噴火災害（H3.6）
H8~10	長崎県島原市	19	雲仙岳噴火災害（H3.6）
H13	北海道虻田町	152	有珠山噴火災害（H12.3）
H17~18	新潟県長岡市	27	新潟県中越地震（H16.10）等（注）
H17~18	新潟県川口町	25	新潟県中越地震（H16.10）
H17~18	新潟県小千谷市	63	新潟県中越地震（H16.10）
	延べ 9 団体	379	

（注）新潟・福島豪雨（平成 16 年 7 月）を含む。

出典：国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」より整理

また、「防災都市づくり計画策定に係る参考事例集（参考）」「防集移転元地の活用に関する事例集」などより、津波や水害に関わる代表的な取組事例を次頁以降に示す。

[出典：国土交通省 HP] <http://www.mlit.go.jp/common/001042833.pdf>

[出典：復興庁 HP] http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20150116_motochi_jireisyu.pdf
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/20140530_machi_toprunner.pdf

[出典：福島県 HP] <https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/41065c/genshiryokutaisakusenta-minamisouma.html>

[出典：仙台市 HP] <http://www.city.sendai.jp/kankyuu/toshisuishin/asesusinsakai/pdf/240130/sankou-2.pdf>

http://www.city.sendai.jp/fukko/_icsFiles/afieldfile/2013/07/05/seibihenkou1742.pdf

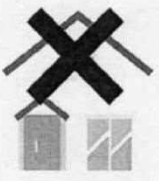
[出典：大船渡市 HP] <http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1383030966782/files/GAIYOU.pdf>

宮城県気仙沼市	
タイトル	災害危険区域（建築基準法第 39 条）の指定により、災害からの安全確保を目的に、区域内の建築用途・構造制限を行う事例
特徴	津波から住民の生命を守ることを目的に、建築制限の内容が設定されている。 （用途制限）住宅、児童福祉施設、老人福祉施設、宿泊施設等（構造による緩和）一定の構造耐力を有し、想定される津波の最高水位より高い位置の居室は認められる
基幹事業	防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業

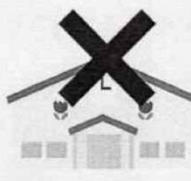
■災害危険区域の指定と用途の制限

災害危険区域での建築制限


住宅や共同住宅などの居住用の建物、迅速な避難が困難な子供や高齢者等が主に利用する施設、宿泊施設等の建物を制限の対象とします。



居住用途の建物は建築が制限されます。



保育所などの児童福祉施設は建築が原則禁止されます。



老人ホーム、福祉施設は建築が原則禁止されます。

災害危険区域内で、住宅、児童福祉施設、老人福祉施設、宿泊施設等の用途の建物を制限

■建築構造等を考慮した用途の制限の緩和

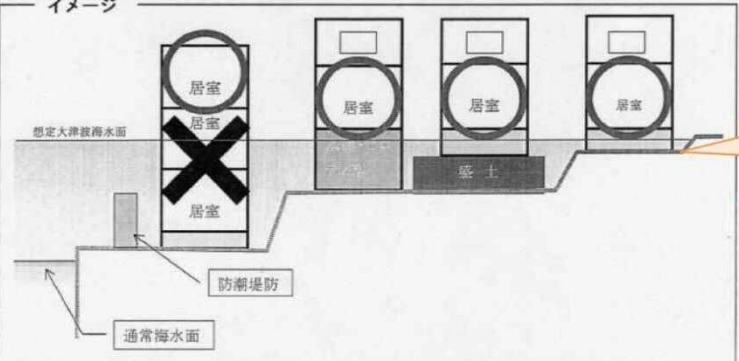
制限対象の建物用途でも、建築可能な場合があります。

制限の対象となる用途の建物であっても、市長が安全上支障がないと認めた場合は建築することができます。

【建築が可能な場合】

居住用途の建物や寄宿舍、寮、宿泊施設、研修所（宿泊を伴うもの）は原則として災害危険区域での建築は禁止されますが、一定の構造耐力を有し、想定される津波の最高水位より高い位置に居室があることの条件を満たせば新築や増築等が認められます。

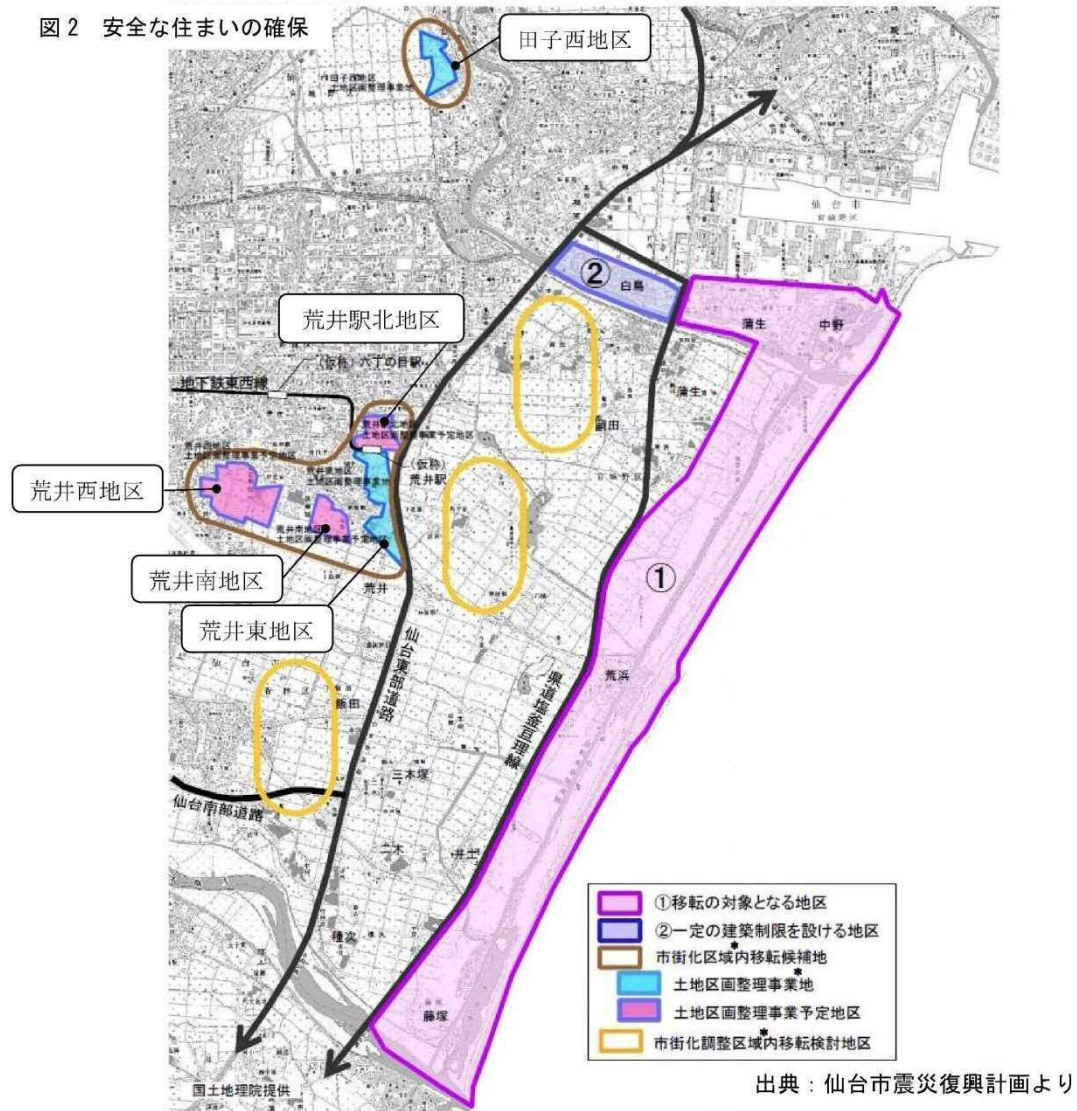
イメージ



建築可能な建物

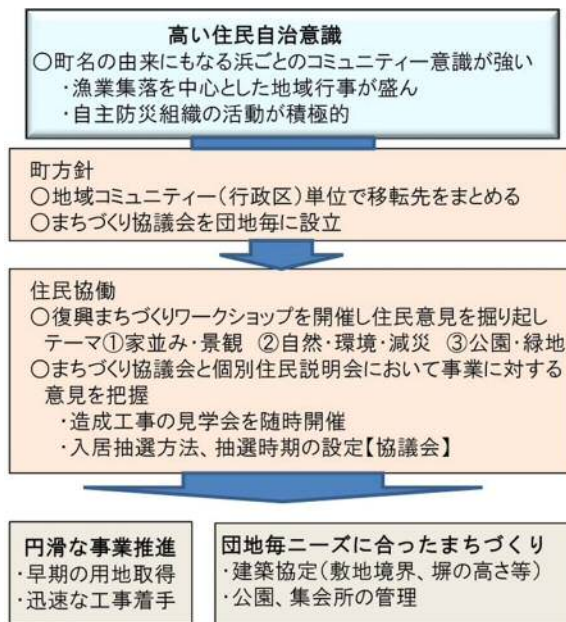
宮城県仙台市	
タイトル	移転先で土地区画整理事業を行う事例
特徴	<p>○組合による移転先での土地区画整理事業の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・商業・業務系及び居住系を中心とする土地利用を図る。幹線道路沿道は商業系土地利用を図り、賑わいを創出。 (田子西地区 面積：約16.3ha、計画人口：580人) ・地下鉄東西荒井駅及び幹線道路の利便性を活かした集合住宅や業務系の土地利用を図る。地区南側は低層を主体とした住宅地を計画。 (荒井東地区 面積：約33.7ha、計画人口：3,100人)
基幹事業	防災集団移転促進事業、土地区画整理事業

図2 安全な住まいの確保



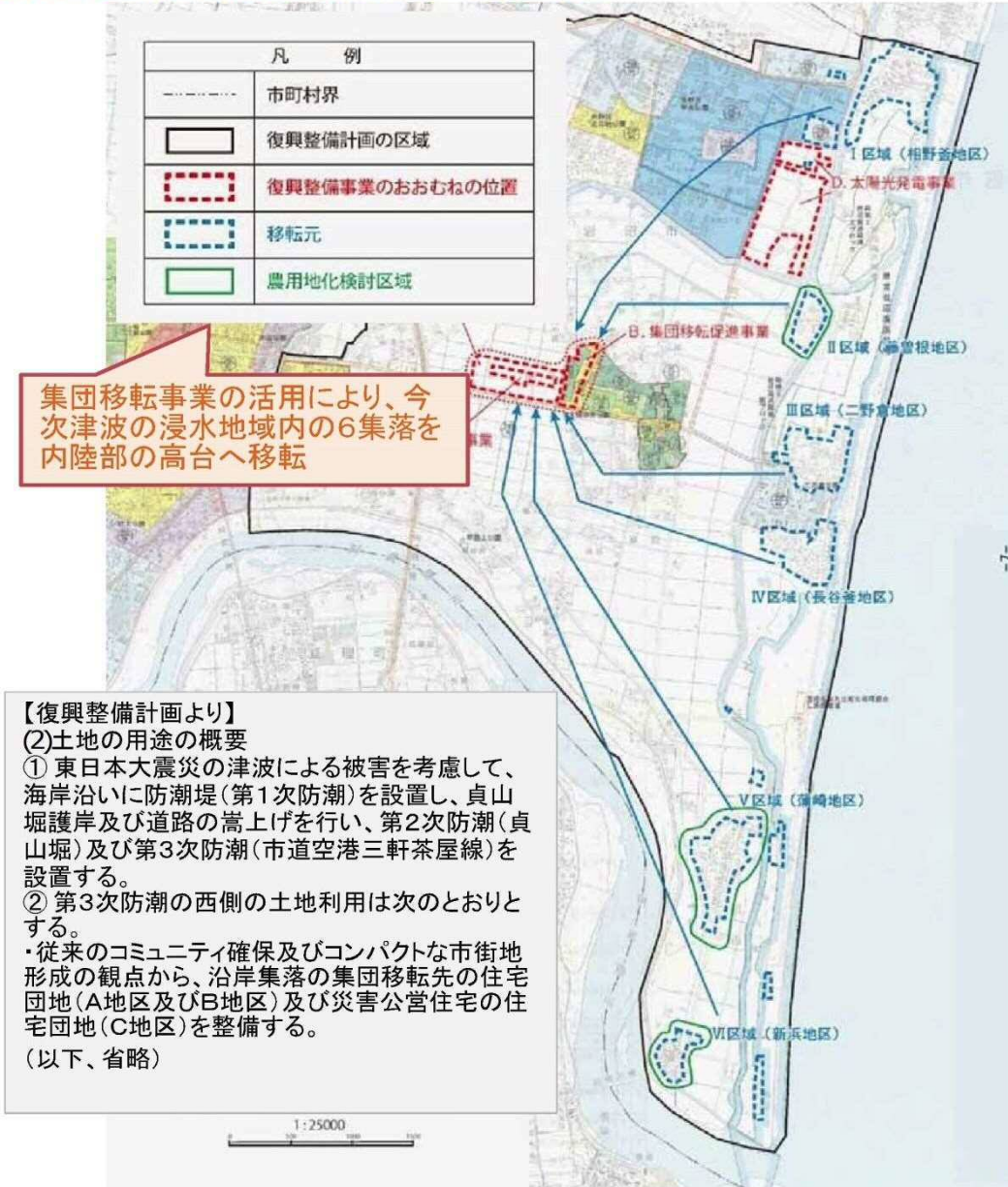
宮城県仙台市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (メガソーラー)
特徴	○防災集団移転促進事業の移転促進区域において、太陽光発電事業を実施する。嵩上げする県道塩釜亘理線と海岸公園の間に位置し、ほ場整備事業の対象外となっている被災農地を活用しながら、民間事業者により、東部地域の復興に貢献する。
基幹事業	防災集団移転促進事業、太陽光発電事業

宮城県七ヶ浜町	
タイトル	住民との綿密な協議による計画づくりを行う事例
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ○既存集落近傍へ行政区単位で移転先を選定。地域コミュニティに配慮した復興まちづくり方針策定。 ○住民が参画した計画づくりを展開（団地毎のまちづくり協議会の設立、ワークショップ等の開催） ○将来のまちづくりを見据えながら、建築協定や公園・集会所の管理等も議論。住民ニーズを引き出しながら事業への関心を高め、円滑な住民合意形成を図り工事着手。
基幹事業	防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業





宮城県岩沼市	
タイトル	津波の外力から集落を守るため、津波による浸水リスクの高い沿岸部の集落群の集団移転を行う事例
特徴	津波外力からの防御を目的に、沿岸集落の内陸地域への集団移転を計画している。
基幹事業	防災集団移転促進事業

■浸水地域内の集落の集団移転に係る事業計画

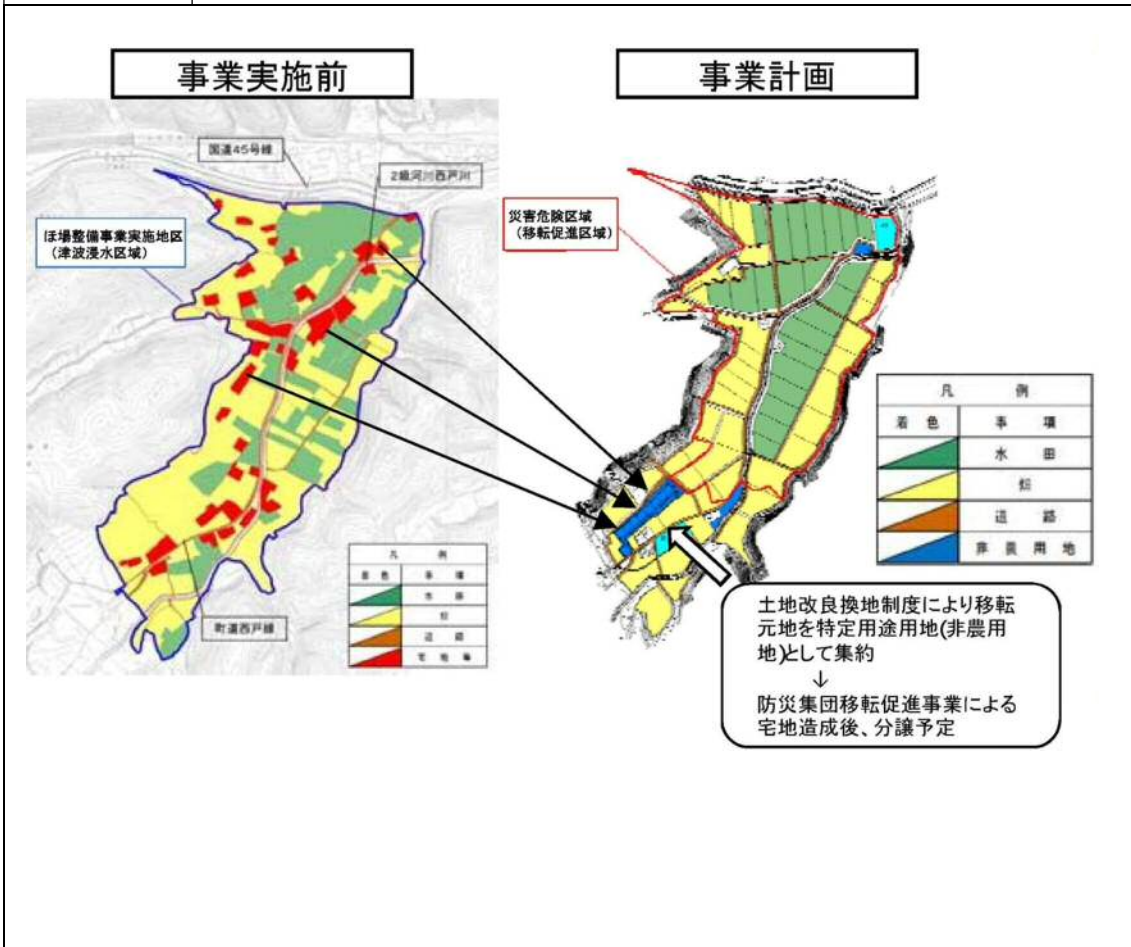


宮城県岩沼市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (大区画の農地整備と併せ農業用施設用地等として集約)
特徴	<p>【概要】</p> <p>○県が事業主体となり、津波により甚大な被害を受けた沿岸部の農地等(693ha)を対象に、ほ場の大区画化及び移転元(約20ha)の集約を計画。</p> <p>○農山漁村地域復興基盤総合整備事業(復興交付金)を活用し、大区画のほ場を整備するとともに農業用施設用地等として活用するため、移転元を集約。</p> <p>【背景】</p> <p>○震災前から、農業の高付加価値化・生産コスト削減に資する農地の大区画整備に関する構想があった。</p> <p>○被災農家にアンケートやヒアリング調査を行い、営農再開や農地の受委託の意向を把握。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業、農山漁村地域復興基盤総合整備事業
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;"> <p>現況</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>計画案</p> </div> </div> <div style="margin-top: 10px;"> <p>(注) 移転元地の集約に関するイメージ図であり、変更の可能性はある。</p> </div> <div style="margin-top: 10px; border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>土地改良換地制度により移転元地を 特定用途用地(非農用地)として集約 ↓ 農業用施設用地等として活用</p> </div>	

宮城県石巻市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (海水浴場後背地の広場として整備)
特徴	<p>【概要】</p> <p>○被災後に砂浜が自然再生しており、観光資源として活用する。復興交付金の効果促進事業を活用し、砂浜後背地の整地や、低廉な広場、駐車場等を整備</p> <p>【背景】</p> <p>○被災前は、年間1万人が訪れる海水浴場であり、繁忙期は駐車場が不足。</p> <p>○地域住民を中心に、平成25年度、平成26年度に2日間海開きを開催するなど、地元住民に海水浴場再開に強い希望あり。</p> <p>○平成25年の海開きの際に実施した海水浴客へのアンケートで、海水浴場整備への希望が多かった。</p> <p>○広場は地区住民が維持管理を行うことで地域コミュニティ再生に寄与。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業
<div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="margin-right: 20px;"> <p>(被災前の白浜地区)</p>  </div> <div> <p>(白浜地区の整備計画)</p>  </div> </div>	

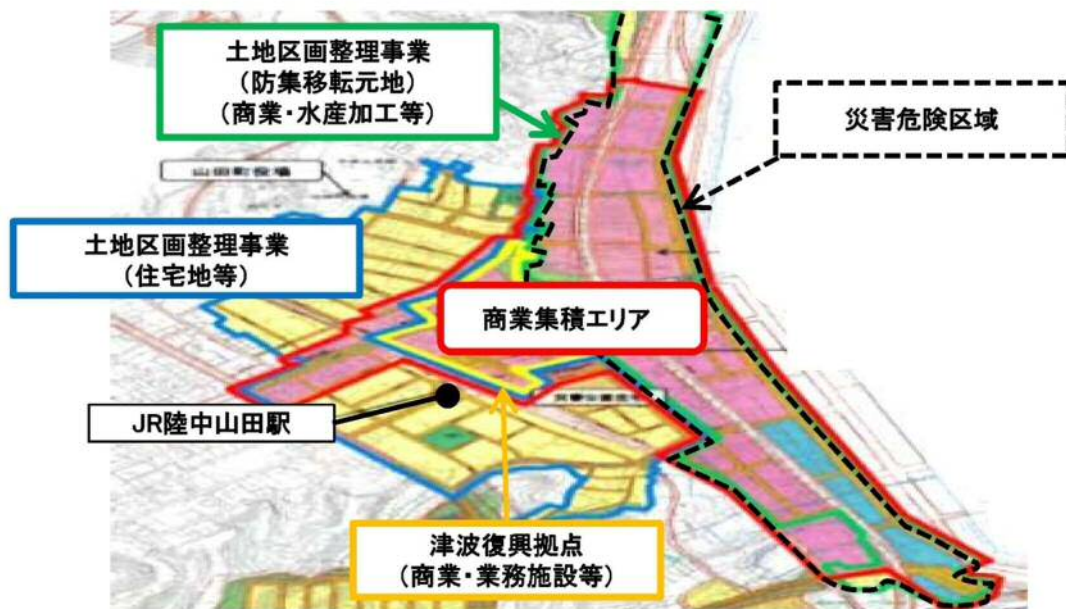
宮城県東松島市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (企業用地などとして整備)
特徴	<p>【概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○市が事業主体として、移転元(買収跡地を含む)を企業用地として整備(約40ha)し、物流業等の利用を計画。 ○土地区画整理事業を活用し、大区画の企業用地を整備予定。 <p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○石巻港に隣接し、企業用地のポテンシャルが高い。 ○雇用の創出は、被災前からの市の課題。 ○企業や県へのヒアリングにより、用地があれば進出したいという企業を多数把握。
基幹事業	防災集団移転促進事業、土地区画整理事業
	


宮城県南三陸町	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (ほ場整備と併せ移転先団地用地を整備)
特徴	<p>【概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○県が事業主体となり、津波により甚大な被害を受けた農地を含む約30haを対象に、ほ場整備及び移転元（約2ha）の集約を計画。 ○農山漁村地域復興基盤総合整備事業（復興交付金）を活用し、ほ場を整備するとともに、移転元の一部を地区内の高台に集約し、移転先団地の用地として活用。 <p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○被災農家にアンケートやヒアリング調査を行い、営農再開や農地の受委託の意向を把握。 ○ほ場整備と並行し、防災集団移転促進事業の計画を進める中、住民から被災前の集落の近くで引き続き生活したいとの意向があった。
基幹事業	防災集団移転促進事業、農山漁村地域復興基盤総合整備事業



宮城県南三陸町	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (追悼・鎮魂の場として整備)
特徴	<p>【概要】</p> <p>○旧防災庁舎周辺で、追悼と鎮魂の場や避難築山を備えた復興祈念公園(6.0ha)を復興交付金の基幹事業である都市公園事業及び効果促進事業を活用して整備。</p> <p>【背景】</p> <p>○「南三陸町震災復興計画」において、メモリアル機能を有する「震災復興祈念公園」として唯一の位置づけ。</p> <p>○規模・施設内容、公有地(買収跡地等)の活用等を精査し計画(面積は当初構想より縮小)。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業、都市公園事業

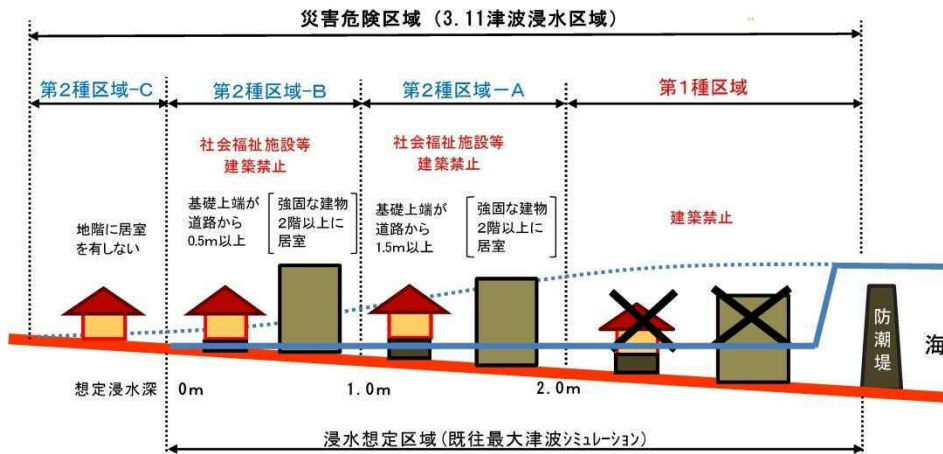
岩手県山田町	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (商業用地、水産加工用地として整備)
特徴	<p>【概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○低地部の移転元を含むエリアを土地区画整理事業を活用して商業用地、水産加工用地として整備。 ○津波復興拠点整備事業により整備する駅前商業エリア、土地区画整理事業により嵩上げを行う居住エリアと一体的に市街地を形成。 <p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○震災前より、国道45号沿線は商業利用が多く、山田漁港の後背地であるため、水産加工業の土地利用があった。 ○個別に土地利用の引き合いがあった企業の情報をもとに、地元商店街や事業主と個別ヒアリングを行い、再建意向や進出意向を把握
基幹事業	防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業



岩手県大船渡市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (漁業従事者のための資材置場、干場、網置場等として整備)
特徴	<p>【概要】</p> <p>○防災集団移転促進事業で高台に移転した移転元等において、漁業集落防災機能強化事業を活用し、漁業者のための養殖資材置場や干場、網置場等を整備。</p> <p>【背景】</p> <p>○地区の要望、事業の必要性、実現方策、行政と住民の役割分担等について、市で素案を作成し、地区代表者と協議。</p> <p>○防災集団移転促進事業で買い取った公有地が点在していることから、民有地との交換等を行い、漁港隣接地に公有地を集約。</p> <p>○集約した土地に漁協等が共同利用の漁具倉庫、作業小屋、駐車場等を整備。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>(漁業用用地現況)</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	

岩手県大船渡市	
タイトル	災害危険区域（建築基準法第 39 条）の指定により、災害からの安全確保を目的に、区域内の建築用途・構造制限を行う事例
特徴	○津波浸水シミュレーションでの浸水予測エリアや東日本大震災津波での浸水エリアに対して、4つの災害危険区域を指定し、区域毎に制限内容を定めている。
基幹事業	防災集団移転促進事業

■災害危険区域の指定イメージ



- 1 住居の用に供する建築物とは、専用住宅、併用住宅、共同住宅、長屋、寄宿舎、下宿及び寮をいいます。
- 2 社会福祉施設、学校及び医療施設とは、津波防災地域づくりに関する法律施行令第21条に規定する施設をいいます。
- 3 地階とは、床面から天井高の1/3以上の高さが、地盤面下にある階をいいます。
- 4 居室とは、居住、作業、娯楽等に続けて使う室をいいます。居間、寝室、応接室、台所等をいい、浴室、便所、物置等は居室ではありません。
- 5 強固な建物とは、鉄筋コンクリート造及び鉄骨造の建築物をいいます。
- 6 浸水想定区域が3.11津波浸水区域より広い場合は、浸水想定区域とします。
- 7 木造、鉄筋コンクリート造等の建築物の構造は問いません。

■災害危険区域の指定による建築制限の概要

区 域	想定浸水深	制 限 対 象 施 設	
		住居の用に供する建築物	社会福祉施設、学校及び医療施設
第 1 種 区 域	概ね2.0m以上	建 築 禁 止	建 築 禁 止
第 2 種 区 域 -A	概ね1.0m以上 2.0m未満	・基礎上端の高さが道路から1.5m以上の場合は、地階に居室を有さない建物は建築可能 ・基礎上端の高さが道路から1.5m未満の場合は、強固な建物(※1)で居室が2階以上の建物は建築可能	建 築 禁 止
第 2 種 区 域 -B	概ね1.0m未満 (※2)	・基礎上端の高さが道路から0.5m以上の場合は、地階に居室を有さない建物は建築可能 ・基礎上端の高さが道路から0.5m未満の場合は、強固な建物(※1)で居室が2階以上の建物は建築可能	建 築 禁 止
第 2 種 区 域 -C	東日本大震災により浸水した上記以外の区域(※3)	・地階に居室を有さない建築物は建築可能	・地階に居室を有さない建築物は建築可能

(※1)強固な建物：鉄筋コンクリート造又は鉄骨造
 (※2)予想浸水深が0mの区域を除く
 (※3)都市計画事業により宅地を嵩上げた区域及び当該区域の背後地を除く。
 ■ 第1種区域、第2種区域-A及びBにおいては、災害危険区域の指定の告示をした日における延べ面積の1.2倍を超えない範囲での増築が可能

福島県新地町	
タイトル	住民との綿密な協議による計画づくりを行う事例
特徴	<p>○移転先の希望地、再建方法、必要宅地面積等、移転住民と綿密な協議。災害公営住宅の併設により、被災前のコミュニティ維持にも配慮。</p> <p>○移転先地区毎に住宅団地計画懇談会を早期から開催し、計画づくりに住民が積極的に参画することにより、新たなコミュニティが生まれ、移転後のコミュニティ形成も円滑に行われる。</p> <p>○造成工事中に現地見学会を開催。 上記の取組を通じて、事業への関心・理解を高めつつ、移転住民の要望にきめ細やかに対応。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業
<p><住民が参画した計画づくり>（平成25年4月～10月） 住宅団地計画懇談会・ワークショップ^o（移転先地区毎に5回開催）</p> <p><主な検討事項></p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路配置、各区画の面積・敷地形状 ・集会所、公園・緑地、ゴミ置場の配置 ・誰がどの区画に住むかの決め方 ・まちなみルール （建物色彩、屋根形状、塀の高さ、敷地境界～壁面間の距離等） 等 	
<p><被災前のコミュニティを維持した移転計画></p> <p>新地町の防集事業は 平成26年4月宅地造成完了</p>	



福島県新地町	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 (防災緑地として整備)
特徴	<p>○津波により被害を受けた釣師地区（約 17ha）に、防災緑地を計画。津波減災機能だけでなく、町の新たな海辺の賑わい拠点として、人々が集い、こどもたちが笑顔で遊べる場、そして震災の記憶を後世に伝える場としての機能も備える。</p> <p>○ワークショップを開催するなど住民意見を反映。どんぐりプロジェクト植樹祭では、防災緑地の南西に約1,400本のどんぐりから育てたクヌギなどの苗木を植樹。</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業、都市公園事業
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>《 ワークショップによる検討 》</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・被災した沿岸部の集落跡地を活用し、津波から人、まちを守る助けとなる大きな森を整備する。 ・津波の防御や避難路、避難地となり、復旧・復興の支援、防災教育の場所ともなる。 </div> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・町民参加のワークショップにより、防災緑地を含めた釣師の海辺の将来像を描く ・海辺の将来像における防災緑地の使い方・育て方を整理する ・議論を行動に移すアクションを整理する  </div> </div>	
<p>釣師防災緑地どんぐりプロジェクト ～協働による緑の育成～</p>	
<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: center;">      </div>	

福島県南相馬市	
タイトル	防災集団移転促進事業の移転元の活用事例 （（仮称）原子力災害対策センターとして整備）
特徴	<p>【概要】</p> <p>○原子力発電所の緊急時に備えるため、南相馬市（主に福島第一発電所を対象）に原子力災害発生時の活動拠点となる「（仮称）原子力災害対策センター」を整備。</p> <p>○敷地面積：9,999㎡ 事務所（庁舎）：建築面積 2,003㎡、延べ面積 3,572㎡ 車庫：建築面積 270㎡、延べ面積 270㎡</p>
基幹事業	防災集団移転促進事業
	

②新潟県中越地震における復興の取組事例

震源地である旧川口町では、震度 7 を記録して町全体の 78%もの住家が半壊以上の被害を受けた。住民のふるさとへの強い愛着と多くの団体による支援活動によって、中山間地域での復興の取組が行われた。

平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震によって、川口町（現在は長岡市に合併）では、78%もの住家が半壊以上の被害を受けた。人的被害は、死亡 6 名、負傷者 62 名となった。

防災集団移転促進事業の対象となった小高地区は、周囲を標高 100～300m の山々に囲まれ、一級河川相川が集落の中央部を北に向かって貫流する、町の最南部の集落である。

小高地区は、地震前 25 世帯 103 人の集落だったが、全壊 24 戸大規模半壊 1 戸という被害でほぼ集落全滅の状態となった。この地区は、もともと地すべり防止区域でもあり、地盤的に危険な場所であった。小高集落は沢の周辺にあり上流に自然ダムができてしまったこともあって、地震の 1 カ月後の 11 月 23 日に集団移転の要望を町に提出した。

表 5 - 2 川口町小高地区の移転による復興の経緯

年月日	復興の経過
H16. 10. 23	中越大震災が発生
H16. 11. 23	小高地区が町に集団移転の要望を伝える。
H16. 12. 5	防災集団移転促進事業の概要説明会
H17. 1. 2	小高集落が移転希望地を決定
H17. 7. 12	国土交通省が小高地区防災集団移転促進事業計画に同意
H17. 9. 6	小高地区を災害危険区域に指定、県報告書
H17. 11	団地造成工事に着手
H18. 8	団地造成工事完了
H18. 8	公営住宅建築工事に着手
H18. 12. 23	公営住宅入居、全戸が 12 月末までに移転
H19. 3. 16	集会施設完成
H19. 6. 14	集落再生・元気づくりに向けた話し合いを開始
H19. 9. 23	2 年ぶりの運動会を開催

本頁及び次頁の内容は、以下を参考に整理した。

「内閣府 防災情報のページ」

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/case200407.html

新潟県川口町	
タイトル	将来の集落の発展につながる集落移転を行った事例
特徴	防災集団移転促進事業により住宅団地の造成が行われ、最終的には18世帯77名（うち14世帯が自力再建、4世帯が小規模改良住宅）が造成した団地に移り、残りは戸別移転している。地域の要望として集落として残したいという意向があり、一般の公営住宅では入居者を特定できないことから、小規模住宅地区等改良事業を利用した小規模改良住宅が建設。
基幹事業	防災集団移転促進事業
 <p>入居戸数・18戸 自力再建14戸 公営住宅4戸 総事業費・約276,000千円 団地面積・14,289㎡ 宅地面積・5,840㎡ (個人住宅)・1戸当たり95坪(貸付) (公営住宅)・75坪×1戸 95坪×2戸 広場整備・550㎡ 団地内道路・W=7.0m L=494m(歩行者用通路除く) 集会施設・木造2階建1棟(延床面積約100㎡) 公営住宅(小規模改良住宅・高床、木造、連棟式)3LDK×2戸、2DK×2戸 その他・都市ガス、水道、公共下水道布設</p> <p>図 移転先住宅団地の土地利用 (出典) 吉田裕輔, 佐藤大介, 市越地震発生後半年間の災害対応と事例として-』地域安全学会論文集</p>	

(4) 都市災害の特性、市街地の状況把握・評価

①都市災害の特性とメカニズム

災害に強い都市を創るためには、地震等による都市災害の特性とともに、建物や都市施設の被害メカニズムを把握することが必要である。

二度と同じ惨禍が起こらないよう過去の被災を教訓として、被害の防止や軽減を目指した復興への取組を進める。

災害対策基本法第 2 条において、災害は「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義されている。

一方、都市災害の特性は、過去の被災状況から「建物倒壊・火災延焼」と「津波被害」に大別できる。それぞれの災害のメカニズムと代表的な地震災害での状況について整理する。具体的には、災害のメカニズムを「誘因」「素因」「人的被害」で説明する。例えば、火災では、出火（誘因）があり、可燃物や燃えやすい建物（素因）によって被害（人的被害）につながる。

災害が起きても、素因を排除することによって、被害が起きない、起きにくい都市をつくることが重要である。特に、震災（地震による災害）は、自然条件、市街地特性、社会活動等を反映した「複合的・総合的災害」であり、現在の都市のあり方を考える手がかり、出発点となる災害である。

阪神・淡路大震災、東日本大震災等の教訓とともに、各市町村における災害履歴や類似都市の災害事例を把握し、災害の課題を明確化することが望ましい。

発災後の「地区の復興まちづくり計画」に限らず、発災前の「事前復興計画」の検討をはじめの前にも、都市災害の特性とメカニズムを把握することに努める。

i) 建物倒壊・火災延焼

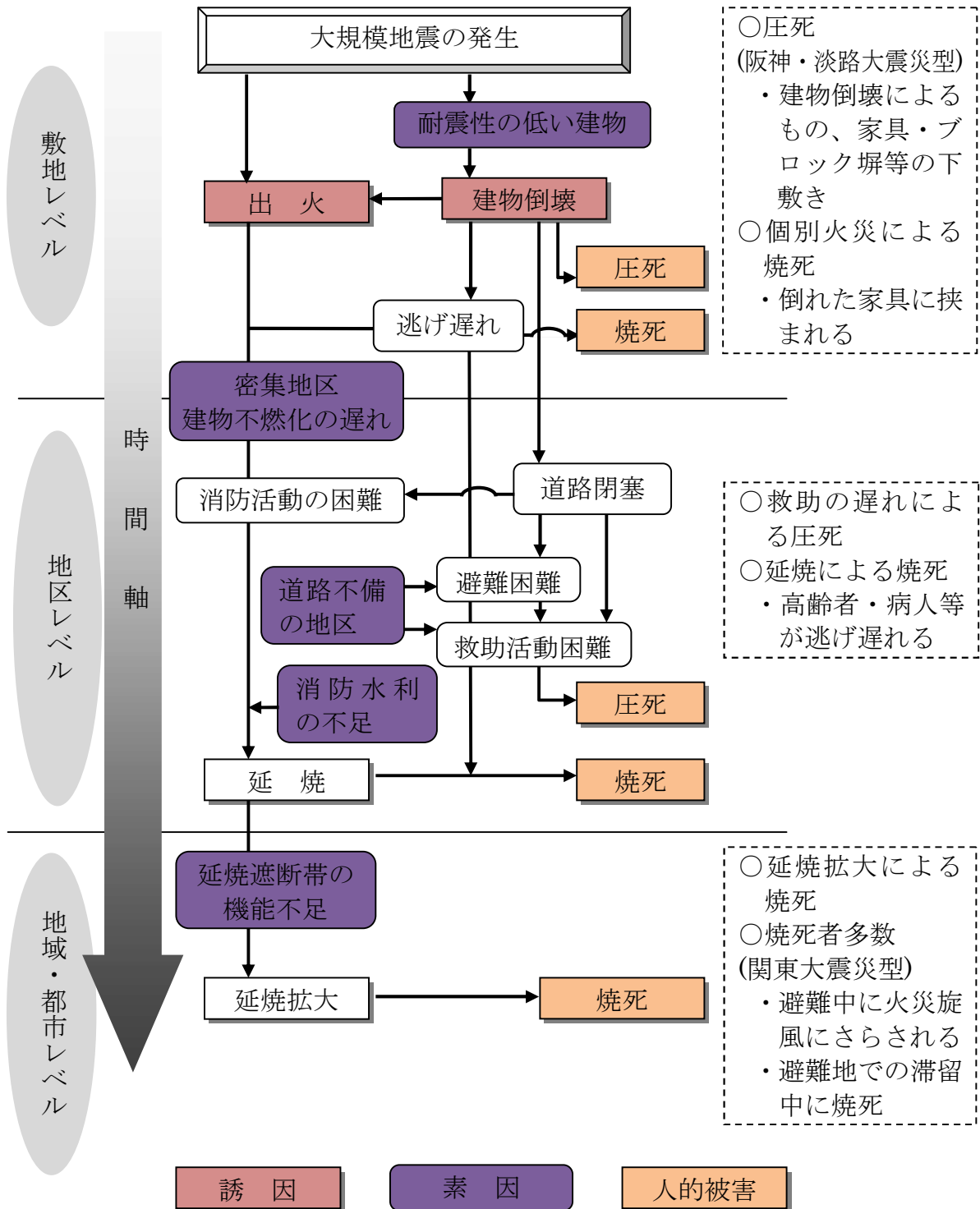


図 5 - 1 建物倒壊・火災延焼のメカニズム

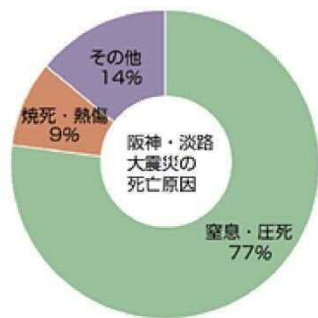
【阪神・淡路大震災における被災の状況】

阪神・淡路大震災の死亡原因は、「圧死」が大部分（約 3/4）を占めており、「焼死」も約 1 割であった。「圧死」を減らすには、家屋の耐震性強化と家屋転倒防止に取り組むことが、まず重要である。

延焼を防ぐには、道路や公園等の空地による延焼防止効果が大きいという資料もあり、これらの整備の重要性が示されている。

道路や公園等の整備による延焼遮断効果は、区画整理をしている地区と、区画整理をしていない地区における火災一件当たりの平均消失面積の違いからも理解できる。

●死亡原因



資料：『阪神・淡路大震災調査報告 総集編』（阪神・淡路大震災調査報告編集委員会、2000年）、厚生省大臣官房統計情報部「人口動態統計からみた阪神・淡路大震災による死亡の状況」（1995.12）より作成。

注1：「その他」には、頭・頸部損傷、内臓損傷、外傷性ショック、全身挫滅、挫滅症候群などがある。

注2：死者総数5,488人

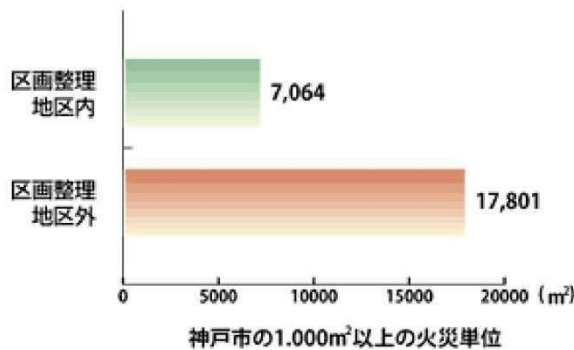
注3：消防庁発表による2000年12月現在での死者数は6,432人（関連死者数910人を含む）である。

●延焼防止効果の要因



注：調査区域は、神戸市内の全ての大規模延焼地区21延焼街区
出典：『新時代を迎える地震対策』（建設省監修、1996年、ぎょうせい）

●市街地整備の延焼遮断効果



出典：『都市防災実務ハンドブック地震防災編』（建設省監修、1997年、ぎょうせい）

出典：国土交通省「阪神・淡路大震災の経験に学ぶ H14.1」

ii) 津波被害

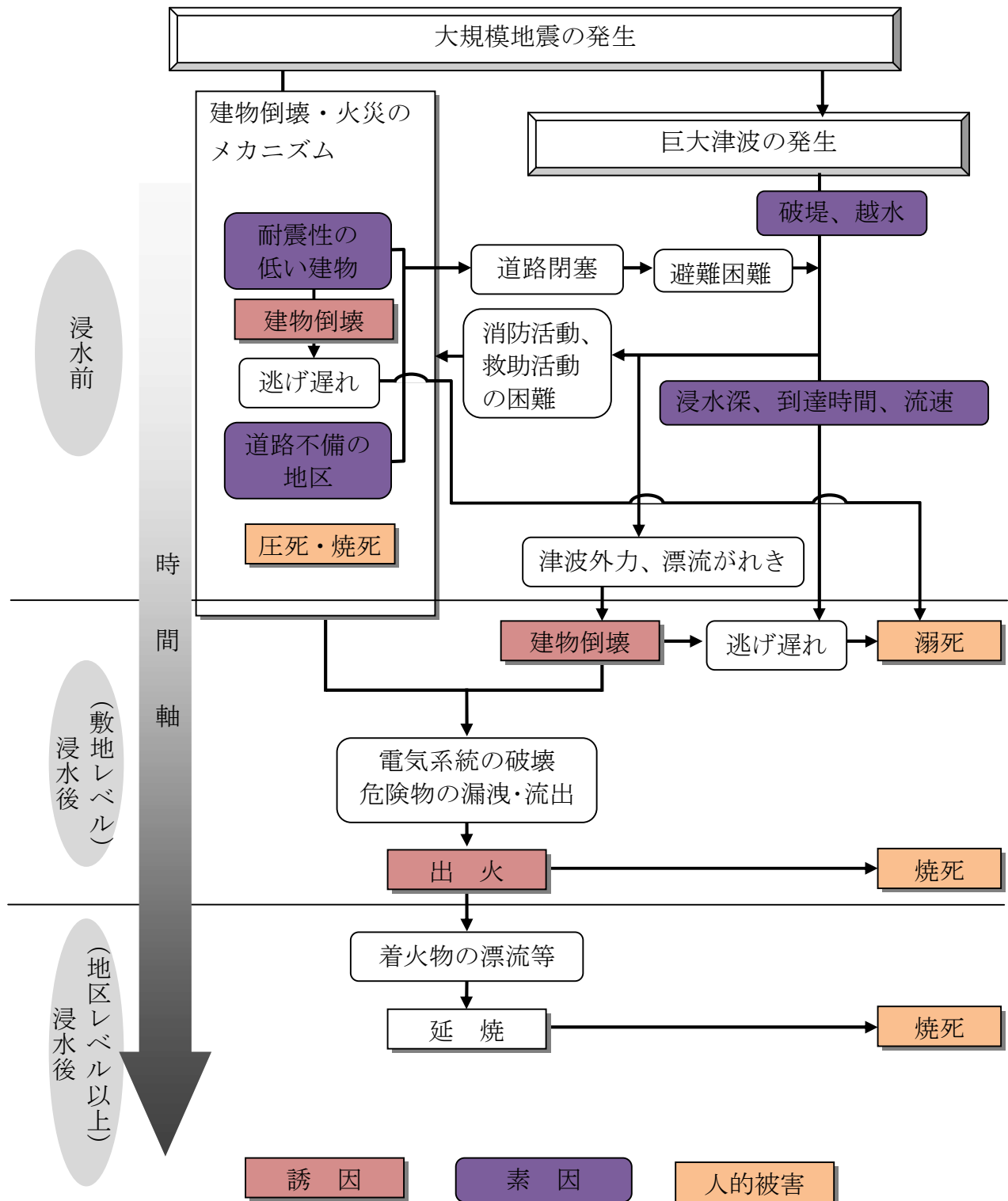


図 5 - 2 津波被害のメカニズム

【東日本大震災における建物被災の状況】

被災建物棟数は約 25 万棟、うち全壊が約 14 万棟である。被災建物の構造別割合は、木造が全体の 70%、鉄筋コンクリート造が 2%、鉄骨造が 4% である。

浸水深と建物被災状況の全般的な傾向を把握したところ、浸水深 2m 前後で被災状況に大きな差があり、浸水深 2m 以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下する傾向がみられる。

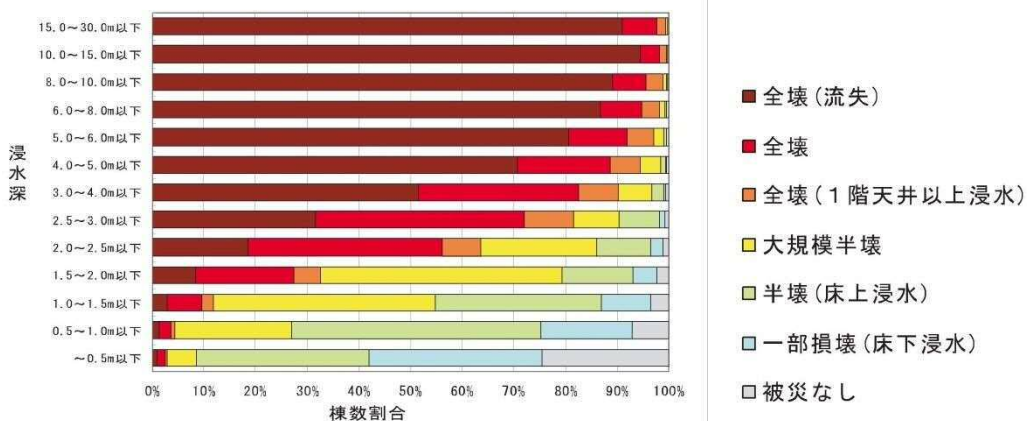
岩手県では、復興まちづくりや土地利用の考え方において、被災現況調査による浸水深と建物被災の状況や過去の学術研究等から判断して、建築物に壊滅的被害を及ぼさない許容浸水深の目安を概ね 2m 以下としている。

また、構造別に、浸水深と建物被災状況を分析した結果、鉄筋コンクリート造及び鉄骨造の建物は、建物が再使用困難な損壊が生じる割合は低いことがわかった。建物の階数別に見ると、鉄筋コンクリート造等の 3 階建以上の建物は、建物高さより相当程度低い浸水深では、浸水階より上の階に人が居た場合に危険な程の損壊が生じる割合は低いことがわかった。

●被災建物の構造



●浸水深と建物被災



出典：国土交通省「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ） H24. 4」

【東日本大震災における津波避難の状況】

津波の避難開始時間は、「来ると思った」人と「来ると思わなかった」人の平均避難開始時間差が8分であることから津波が来ると思うような危機意識の高い人を増やすことが、津波からの避難開始時間を早くすることにつながると考えられる。

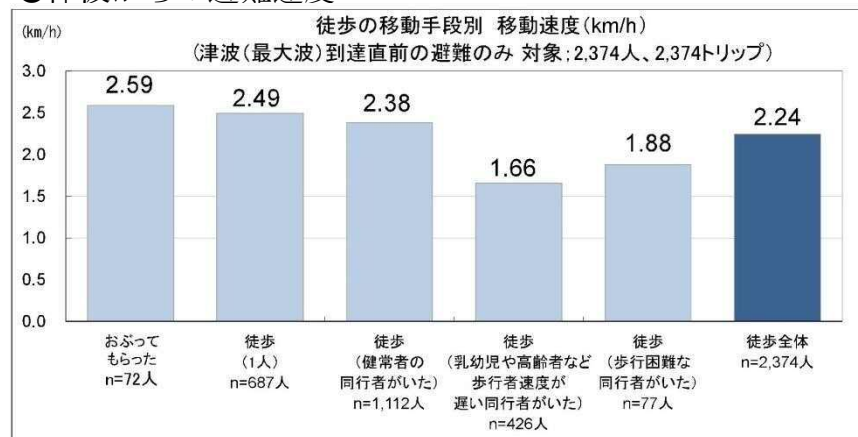
避難速度は、平均 2.24km/h であり、これまでの目安 (3.60km/h、1.0m/s) より低いことを踏まえ、安全に徒歩での避難が可能となる避難場所の配置を考えることが必要であると考えられる。

徒歩での避難の実測距離は 423m であるが、直線距離 282m に対して 1.50 倍と長いため、避難施設への直線距離だけでなく、実際の避難距離を短くする配慮が重要であると考えられる。

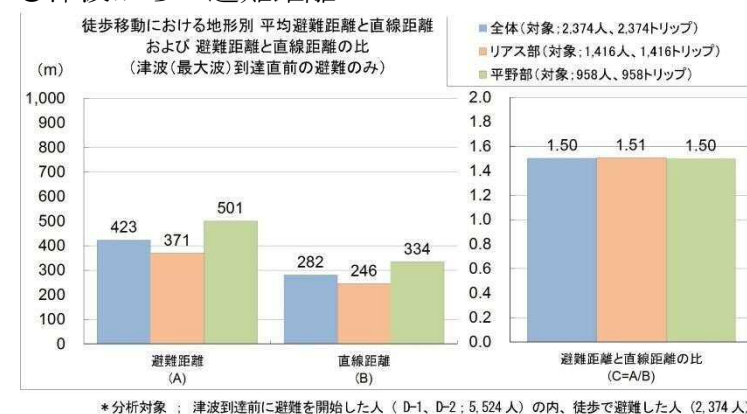
●津波からの避難開始時間

項目	区分	対象者数	平均	50%の人が避難を開始した時間	80%の人が避難を開始した時間
全体		5,524 人	22分後	14分後	34分後
津波への警戒	津波は必ず来ると思った	3,105 人	18分後	14分後	29分後
	津波は来るかもしれないと思った				
	津波は来ないだろうと思った	2,411 人	26分後	24分後	42分後
	津波のことはほとんど考えなかった				
差			8分	10分	13分

●津波からの避難速度



●津波からの避難距離



出典：国土交通省「津波避難を想定した避難路、避難施設の配置及び避難誘導について（第3版）H25. 4」

【東日本大震災における津波火災の状況】

東日本大震災で発生した津波の影響を受けた火災、いわゆる津波火災は、出火した倒壊家屋や瓦礫が津波によって高台の際や津波の浸水境に漂着堆積して、山林や市街地に延焼し、大規模火災となった事例等が報告されている。

津波火災の出火原因や発生のメカニズム、代表的な津波火災の形態や津波火災の発達過程については、次のような報告がされている。

地震火災・津波火災の別にみた火災原因の内訳（東日本大震災）

火災原因		地震起因 (%)	津波起因 (%)
火気器具や可燃物の転倒落下によるもの		45.5	0.8
ガス配管や電気配管の破壊・破損によるもの	ガス漏れ（配管破損など）	4.1	0.8
	配線の断線・接触不良	22.1	10.5
浸水や津波現象によるもの	津波漂着瓦礫の出火	—	33.9
	浸水による短絡・スパーク	—	21.8
	自然発火	—	2.4
その他		21.4	4.8
不明		6.9	25.0
合計		100.0 (145 件)	100.0 (124 件)

出典：東日本大震災による火災の発生状況について（関澤愛、月刊フェスク、H24.6）

津波火災の一般的メカニズム



出典：東日本大震災における津波火災の調査概要（地域安全学会論文集 No. 18, 2012, 11）

出典：高知県「高知県地震火災対策指針 H27.6」

②市街地の状況把握・評価

市街地の状況把握・評価は、大規模な面的被害が発生した原因分析とともに、市街地を適切に評価することが、復興の考え方の基本になることから事前復興計画を行う上でも有効である。

専門的な知見とともに、各地区の実情等を踏まえながら、評価する。

発災後の復興まちづくりの検討に際しては、大規模な面的被害が発生した原因分析等が第一の作業となる。災害リスクの評価に用いられている指標等を理解しておくことで、市街地被災の原因を被災状況から分析する際に、円滑に検討が進められる。復興まちづくりにおいても、これらの指標を用いて事業の目標レベルを協議することとなる。

事前復興計画を進める際においても、現時点での対象地域の災害リスクの把握や分析を行い、起こりうる被災状況の様相（イメージ）を把握するとともに、取組の必要性や効果等を検討することが重要である。そして、地区の総合的な危険度、緊急性等とともに、実現までの期間、予算等を総合的に勘案しながら、防災・減災対策の様々な取組を行う。

i) 危険な地区（建物倒壊・火災延焼）の把握方法

地区は、都市計画基礎調査区や町丁目とし、指標・評価には、都市計画基礎調査やその他データを積極的に活用するものとする。

指標・評価方法は、「改訂 都市防災実務ハンドブック」を基本に、その他の知見による指標を参考にして、取りまとめている。その他に、建物データ（構造、建築年代、階数、地表速度等）に基づいた被害率曲線による個別評価の積み上げ、延焼シミュレーション等から分析・評価することも考えられる。こうしたことを参考にして、建物倒壊・火災延焼に関わる危険な地区の把握は、対象とする災害リスクや各地区の実情等を踏まえながら、適切な方法を検討するものとする。

表5-3 指標と評価内容

評価項目	指標	評価内容
延焼危険度	不燃領域率と 木防建ぺい率	地区内の燃えやすさ
	消防活動困難区域率	消防活動の困難性
避難危険度	道路閉塞確率	道路閉塞の可能性
	一次避難困難区域率	一次避難活動の困難性

ア. 不燃領域率と木防建ぺい率（延焼危険度）

町丁目ごとの不燃領域率、セミグロス木防建ぺい率で評価する。

$$\text{不燃領域率(\%)} = \text{空地率}^{\ast 1} + (1 - \text{空地率} / 100) \times \text{耐火率}^{\ast 2}$$

$$\text{木防建ぺい率(\%)} = \frac{\text{木造(防火造含む)建築物の建築面積}}{\text{セミグロス地区面積}^{\ast 3} \times 100}$$

※1 空地率：対象とする地区面積のうち、空地面積（1,500㎡以上の公園等と、幅員6m以上の道路面積の合計）の占める割合

※2 耐火率：全建物の建築面積のうち、耐火建築物が占める割合

※3 セミグロス地区面積：地区面積から幅員15m以上の道路、水面、河川、大規模空地（概ね1ha以上）を差し引いた面積

表 5-4 不燃領域率による危険度

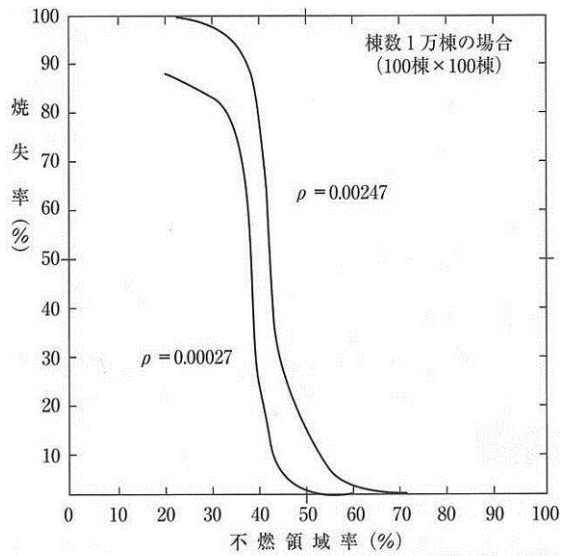
危険度	不燃領域率	木防建ぺい率
1	70%以上	
2	70%未満	20%未満
3	同上	20%以上 30%未満
4	同上	30%以上 40%未満
5	同上	40%以上

- 不燃領域率は、市街地の延焼度合いを表す指標であり、建築物の構造、隣棟間隔等を加味した指標である。不燃領域率が70%以上の地区は、延焼拡大は生じない。
- 不燃領域率が70%未満の場合は、木造（防火造を含む）建築物の隣棟間隔が問題となる。これを指標化したものが木防建ぺい率である。
- 整備目標水準として利用する場合、建物焼失率が急減する変化点として「不燃領域率40%以上」を採用することが考えられる。各地区の実情等に応じて適切に設定すること。

【利用できるデータ】

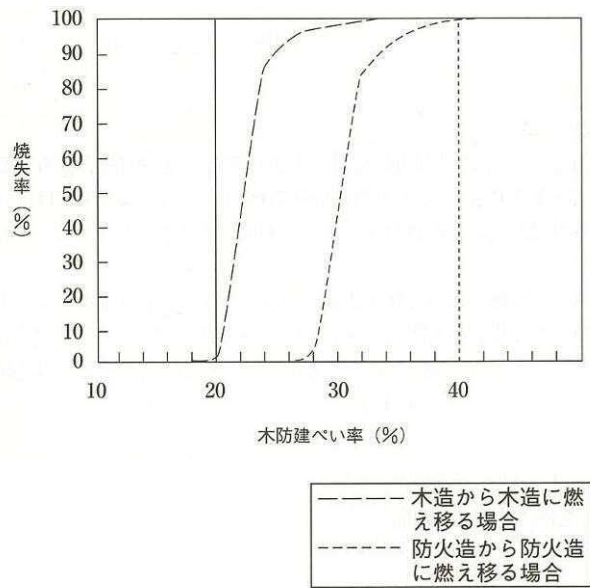
- 地形図(1/2,500等)
- 都市計画基礎調査
 - ・土地利用現況、建物構造別現況、幅員別道路現況
- 課税台帳家屋データ

参考－不燃領域率と消失率の関係



出典：都市防火対策手法の開発
(建設省総合技術開発プロジェクト報告書 昭和 58 年 3 月)

参考－木防建ぺい率と消失率の関係



出典：建設省建築研究所資料をもとに作成

出典：国土交通省推薦「改訂 都市防災実務ハンドブック H17. 2」

簡便的な不燃領域率の算定方法

木防率 = 裸木造及び防火木造の棟数 / 全棟数

不燃領域率 (簡便式) = 1.189 - 0.604 × 木防率
 - 0.00713 × 木造建物棟数密度 (グロス)

木造建物棟数密度 (グロス) [棟/ha] = 木造建物棟数 [棟] / 地区面積 [ha]

地区面積：道路や公園等を含む地区の総面積

- 木防率が 2 / 3 は不燃領域率 40% に相当とし、木防率 2 / 3 未満は、「不燃領域率 40% 以上」と設定できる。
- 木防率から間接的に不燃領域率を推計する簡便式も採用された。この簡便式の算定結果が 40~50% の場合、実際の不燃領域率は 40% を下回っている可能性があるため、簡便式を整備水準に用いる場合は、「不燃領域率 50% 以上」とする。
- なお、国土交通省によって平成 24 年度に示された「地震時等に著しく危険な密集市街地」の判断基準において、この他にも延焼抵抗率 (市街地の燃え広がりにくさの指標)、地区内閉塞度 (建物倒壊による道路閉塞の危険性指標) 等の基準が示されている。

イ. 消防活動困難区域率（延焼危険度）

消防自動車が通行できる道路に面する震災時有効水利から消防活動が容易にできる範囲以遠の範囲が町丁目に占める割合で評価する。

$$\text{消防活動困難区域率(\%)} = \frac{\text{町丁目内で消防自動車が通行できる道路に面する震災時有効水利から消防活動が容易にできる範囲(140m)以遠}}{\text{町丁目の面積}} \times 100$$

2口放水の場合
放水口数による係数=1.0

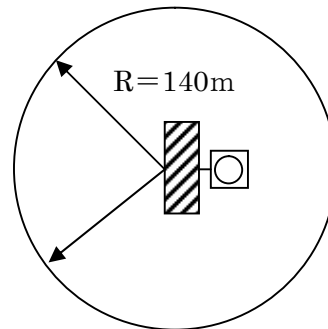


図5-3 消防ポンプ車が駆け付ける場合の考え方

表5-5 消防活動困難区域率による危険度

危険度	消防活動困難区域率
1	20%未満
2	20%以上 40%未満
3	40%以上 60%未満
4	60%以上 80%未満
5	80%以上

【利用できるデータ】

- 地形図(1/2,500等)
- 都市計画基礎調査
 - ・幅員別道路現況、土地利用現況
- 消防関連情報
 - ・耐水性貯水槽、その他震災時有効消防水利
- 町丁目範囲・面積

ウ. 道路閉塞率（避難危険度）

各町丁目において老朽建築物割合や地盤状況から建物倒壊により道路が閉塞する可能性について評価する。

$$\text{道路閉塞確率 (\%)} = \frac{\text{4m 未満道路延長} + \text{4\sim 8m 道路延長} \times \text{建物老朽度、地盤状況による閉塞確率}}{\text{総延長}} \times 100$$

※ 4～8 m の区間の建物老朽度、地盤状況による閉塞確率：

基本的には昭和 46 年以前の本造建築棟数割合 r を使い、対象区間内の両側に建物が建ち並ぶ箇所（1 ロット）に着目し、区間内 n ロットを対象とした確率式

$$\text{建物老朽度による閉塞確率 (\%)} = (1 - (1 - r)^2)^n \times 100$$

により算出する。また、地盤の液状化の危険性が高い地区はすべて倒壊すると仮定し、老朽度に係らず 100% とする。

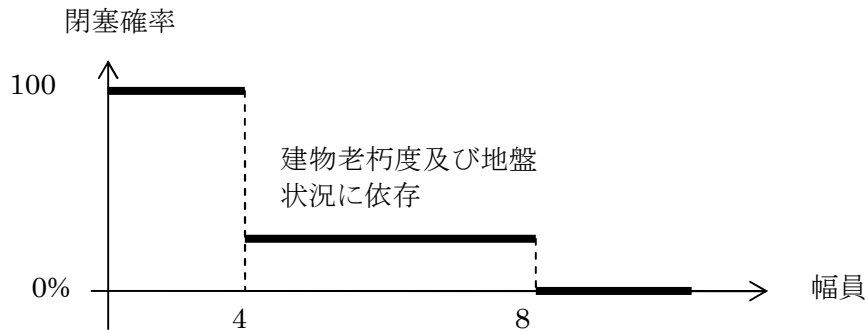


図 5 - 4 道路幅員別の閉塞確率の考え方

表 5 - 6 道路閉塞率による危険度

危険度	道路閉塞確率
1	40%未満
2	40%以上 50%未満
3	50%以上 60%未満
4	60%以上 70%未満
5	70%以上

【利用できるデータ】

- 地形図(1/2, 500 等)
- 都市計画基礎調査
 - ・幅員別道路現況、建築年齢別現況
- 課税台帳家屋データ
- 地質情報

エ. 一次避難困難区域率（避難危険度）

各町丁目において一次避難等から一定距離以遠の範囲が占める割合にて評価する。

$$\text{一次避難困難区域率(\%)} = \frac{\text{町丁目に占める一次避難地等からの一定距離以遠の範囲の面積}}{\text{町丁目の面積}} \times 100$$

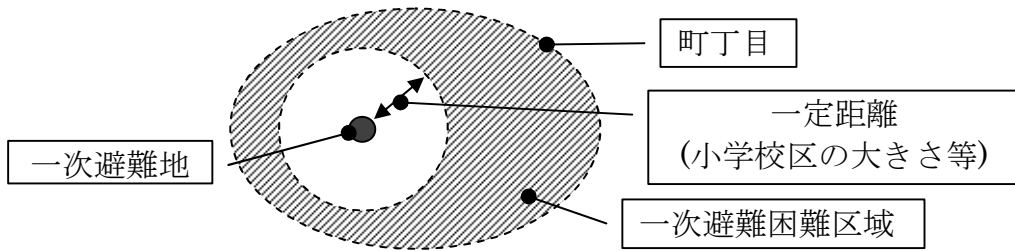


図 5 - 5 一次避難困難区域の考え方

表 5 - 7 一次避難困難区域率による危険度

危険度	一次避難困難区域率
1	20%未満
2	20%以上 40%未満
3	40%以上 60%未満
4	60%以上 80%未満
5	80%以上

- 【利用できるデータ】
- 地形図(1/2,500等)
 - 防災マップ等
 - ・一次避難地
 - 町丁目範囲・面積
 - 小学校区範囲

ii) 危険な地区（津波被害等）の把握方法

国や県が実施する地震被害予測調査における浸水域、津波高、到達時間等の予測データとともに、各市町村が実施する詳細な被害予測調査等における津波被害想定に基づき、地区の危険度を把握する。評価の際には、東日本大震災における建物被害、津波避難の状況等を参考に指標設定を行うことが考えられる。その他、地震による地盤崩落や液状化等の危険度についても、地区の潜在リスクとして把握・評価に努めるものとする。

上に示した被害想定等は自然現象という不確実性を伴うことから、想定値もある程度幅を持ったものである。こうしたことを参考にして、津波被害等に関わる危険な地区の把握は、被害想定等の前提条件や各地区の実情等を踏まえながら、適切な方法を検討するものとする。

減災の取組の一例として、高知県では、「高知県津波避難計画策定指針（H25.12）」を策定している。この中では、避難施設を選択するにあたっては、徒歩による移動を原則とした上で、以下の流れで検討し、避難困難地域の解消を進めることとしている。

- ① 自然地形を利用した高台に津波避難場所が整備できる地域にあっては、高台への避難を原則とする。
- ② 避難ビルを指定できる地域にあっては、避難ビルの指定を進める。
- ③ 自然地形を利用した高台への避難や、避難ビルの指定が困難な地域にあっては、地域の特性に応じて、その他の避難方法を選択する。



図 5-6 避難困難地域を解消していくイメージ

出典：高知県「高知県津波避難計画策定指針（H25.12）」

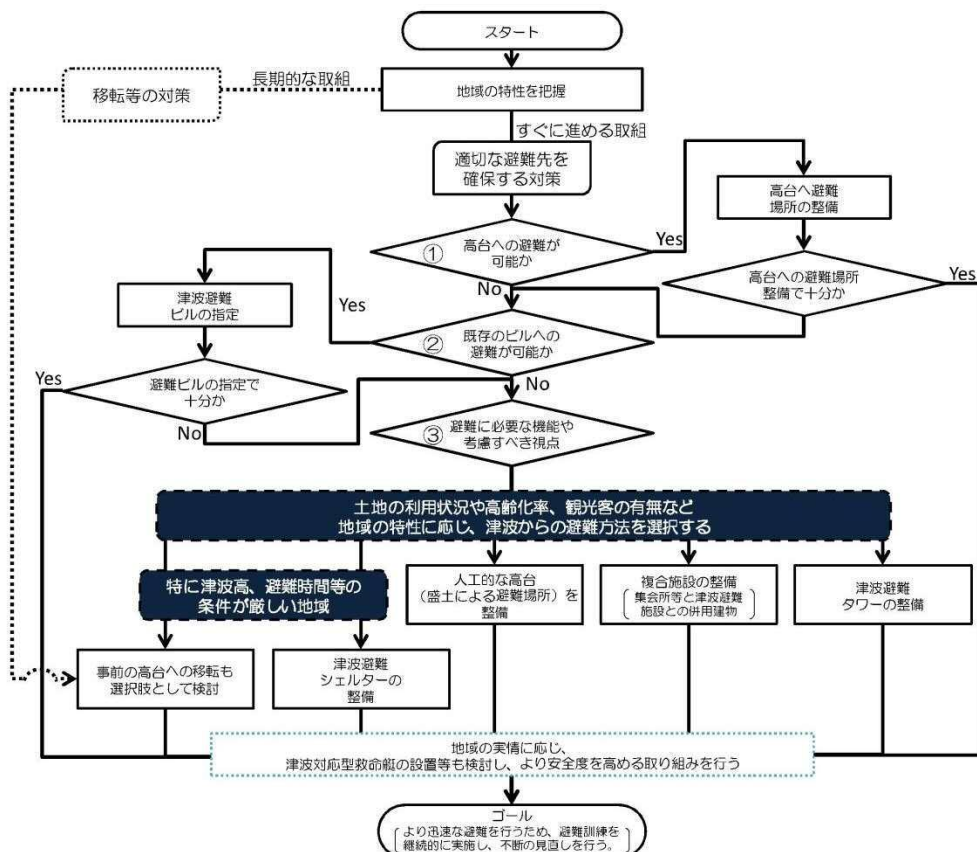


図 5-7 津波避難場所を選択する大まかな流れ

出典：高知県「高知県津波避難計画策定指針（H25.12）」

高知県震災復興都市計画指針検討会議の経緯

年月日	検討会議・WG等	検討事項
平成26年10月15日	検討会議(第1回)	規約、指針【手続き編】策定スケジュール
平成26年10月28日	WG(第1回)	「第1章 指針【手続き編】の概要」
平成26年11月17日	WG(第2回)	「第2章 第一次建築制限」まで
平成26年12月25日	WG(第3回)	「第3章 第二次建築制限」まで
平成27年1月21日	WG(第4回)	「第4章 地区の復興まちづくり」まで
平成27年2月6日	検討会議(第2回)	指針【手続き編】中間とりまとめ
平成27年2月17日	WG(第5回)	「第5章 県・市町村職員行動手順」まで
平成27年3月3日	市町村説明会	指針【手続き編】の意見照会
平成27年3月23日	検討会議(第3回)	指針【手続き編】最終とりまとめ
平成27年3月31日	-	指針【手続き編】(案)のHP公表
平成27年6月16日	検討会議(第4回)	規約改正、指針【計画編】策定スケジュール
平成27年6月24日	WG(第6回)	「第1章 指針【計画編】の概要」
平成27年7月23日	WG(第7回)	「第2章 事前復興計画」まで
平成27年8月19日	WG(第8回)	「第3章 地区の復興まちづくり計画」まで
平成27年9月16日	WG(第9回)	「第3章 地区の復興まちづくり計画」まで
平成27年10月20日	検討会議(第5回)	指針【計画編】中間とりまとめ、 全体模擬訓練
平成27年11月18日 ～ 19日	全体模擬訓練	20市町合同訓練・意見交換
平成28年1月27日	WG(第10回)	「第5章 参考文献」まで
平成28年2月19日	検討会議(第6回)	指針【計画編】最終とりまとめ
平成28年3月31日	-	指針【計画編】のHP公表 (指針【手続き編】見直し含む)

高知県震災復興都市計画指針検討会議 規約

(目的)

第1条 南海トラフ地震等の大震災発生後、都市計画区域内における都市の迅速な復興のため、東日本大震災における都市の復興状況や手続きにおける課題等を踏まえ、本県の都市の復興体制の強化及び対応力の向上を図ることを目的とする。

(内容)

第2条 検討会議の内容は、以下のとおりとする。

- (1) 「高知県震災復興都市計画指針」の策定及び公表
- (2) 「高知県震災復興都市計画指針」に基づいた「事前復興」の取組推進
- (3) その他、前条の目的を達成するために必要な事項

(構成)

第3条 検討会議は、別表1に掲げる職にある者（以下「委員」という。）をもって構成する。

- 2 検討会議には座長を置き、土木部土木技術監の職にある者をもって充てる。
- 3 座長は、検討会議を代表し、会務を統括する。

(会議の開催)

第4条 検討会議は、必要に応じ座長がこれを招集する。

- 2 座長は、必要に応じて検討会議に委員以外の関係者を出席させることができる。

(ワーキンググループ)

第5条 検討会議に、第2条に掲げる任務を効率的に遂行させるため、ワーキンググループ（以下「WG」という。）を置く。

- 2 WGは、別表2に掲げる職にある者をもって構成する。
- 3 WGに、グループリーダーを置き、土木部都市計画課チーフ（計画担当）の職にある者をもって充てる。
- 4 リーダーは、WGを代表し、会務を統括する。また、必要に応じてWGに関係者を出席させることができる。

(事務局)

第6条 検討会議の事務局は、高知県土木部都市計画課に置く。

(その他)

第7条 本規約によらない場合は、検討会議において座長が定める。

附則

この規約は、平成26年10月15日から施行する。

附則

この規約は、平成27年6月16日から施行する。

別表1（第3条関係）

「高知県震災復興都市計画指針」検討会議 構成委員

役 職
(座長) 土木部土木技術監
土木企画課長
用地対策課長
住宅課長
建築指導課長
(オブザーバー) 危機管理部危機管理・防災課長
(オブザーバー) 危機管理部南海トラフ地震対策課長
(オブザーバー) 農業振興部農地・担い手対策課長
(オブザーバー) 林業振興・環境部治山林道課長
(事務局) 土木部都市計画課長

別表2（第5条関係）

「高知県震災復興都市計画指針」検討会議 WG

役 職
土木部土木企画課チーフ（企画担当）
用地対策課チーフ（計画調整担当）
防災砂防課主任（市町村防災推進担当）
公園下水道課チーフ（公園緑地担当）
住宅課チーフ（企画担当）
建築指導課チーフ（指導担当）
都市計画課チーフ（開発指導担当）
都市計画課チーフ（計画担当）※WG長
都市計画課主任（市町村調整担当）
(オブザーバー) 危機管理部危機管理・防災課チーフ（防災担当）
(オブザーバー) 危機管理部南海トラフ地震対策課チーフ（企画調整担当）
(オブザーバー) 農業振興部農地・担い手対策課チーフ（農地調整担当）
(オブザーバー) 林業振興・環境部治山林道課チーフ（林地保全担当）
(オブザーバー) 林業振興・環境部環境共生課チーフ（自然公園担当）
(オブザーバー) 教育委員会文化財課チーフ（埋蔵文化財担当）
(事務局) 土木部都市計画課

高知県震災復興都市計画指針【計画編】
平成28年3月

編 著 高知県震災復興都市計画指針検討会議

高知県 土木部 都市計画課（本庁舎6階）
住所：〒780-8570 高知県高知市丸ノ内1丁目2番20号
電話： 088-823-9846（計画担当直通）
ファックス： 088-823-9349
メール： 171701@ken.pref.kochi.lg.jp